



Tiedekunta – Fakultet – Faculty Statsvetenskapliga fakulteten		Koulutusohjelma – Utbildningsprogram – Degree Programme Magisterprogrammet i samhällsvetenskaper	
Tekijä – Författare – Author Bäck, Roope Oskari Alexander			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Statliga hemligheter – En analys av transparensmekanismerna i statligt ägda bolag i Finland			
Oppiaine/Opintosuunta – Läroämne/Studienriktning – Subject/Study track Statskunskap med förvaltning			
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu		Aika – Datum – Month and year 12.6.2020	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 70
Tiivistelmä – Referat – Abstract <p>Den offentliga förvaltningens transparens en av grundpelarna för den västerländska demokratin. Statens förvaltningsorgan omfattar inte enbart myndigheter och affärsverk. Staten driver förvaltningsverksamhet även genom sina aktiebolag. Den finska staten äger sammanlagt 68 aktiebolag som varierar i storlek och verksamhetssektor. En del av bolagen bedriver marknadsmässig verksamhet samtidigt som en del sköter offentliga uppgifter. Staten som ägare kan alltså inte använda samma verktyg för alla sina bolag. Denna avhandling ämnar undersöka hur staten som aktieägare använder sin makt i de statligt ägda aktiebolagen. Med vilka transparensmekanismer kan staten som ägare påverka på bolagets verksamhet och därmed främja transparensen i verksamheten?</p> <p>Avhandlingen baserar sig på en innehållsanalys av tillhörande lagstiftning och direktiv. För att kunna besvara på frågorna identifieras transparensmekanismer som sedan analyseras enligt den teoretiska referensramen. Vidare undersöks hur dessa transparensmekanismer de facto påverkar på transparensen i de statligt ägda aktiebolagen. Det som är i fokus är hur staten som aktieägare använder sig av de olika tillvägagångssätten som den teoretiska referensramen bygger upp.</p> <p>Enligt resultaten av avhandlingen är statens påverkningsmöjligheter i bolagen begränsade. Den finska statens ägande i bolag som verkar på en öppen marknad kan ses som vilken som helst investering, eftersom staten har begränsad kontroll och inflytelse i dem. Däremot ligger problematiken med statligt ägarskap av aktiebolag i bolagen med specialuppgifter eller bolag som är strategiskt viktiga för staten. Bolagen med specialuppgifter, som bedriver verksamhet som staten och allmänheten är beroende av, kan inte jämföras med andra aktiebolag, utan med myndigheter som annars skulle sköta uppgifterna. Skillnaderna i transparenskraven är stora mellan ett aktiebolag vars uppgift är att bedriva marknadsmässig verksamhet och ett bolag som sköter ett offentligt uppdrag i monopolställning.</p> <p>Denna avhandling skrapar ytan av transparensproblematiken i aktiebolag som ägs av offentliga instanser. Statens aktiebolag är, även om den bristfälliga insynen i dem är klar, inte det största problemet i den utvidgade förvaltningen. De finska kommunerna äger över 1200 aktiebolag som sköter diverse uppgifter inom kommunfältet.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Governance, corporate governance, transparens, aktiebolag, offentlig sektor			
Ohjaaja tai ohjaajat – Handledare – Supervisor or supervisors Professor Stefan Sjöblom			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

Statliga hemligheter

-

En analys av transparensmekanismerna i statligt ägda aktiebolag i Finland

Pro gradu -avhandling

Bäck, Roope Oskari Alexander

Helsingfors universitet

Statsvetenskapliga fakulteten

Magisterprogrammet i samhällsvetenskaper

Statskunskap med förvaltning

12.6.2020

Innehållsförteckning

1. Introduktion	2
2. Avhandlingens syfte och disposition.....	6
2.1. Syfte.....	6
2.2. Disposition.....	8
3. Tidigare forskning.....	9
3.1. New Public Management	11
3.2. Governance.....	13
4. Teoretiska referensramen	16
4.1. Corporate Governance.....	16
4.1.1. OECD:s riktlinjer för Corporate Governance i statligt ägda bolag	17
4.1.2. Självreglering	19
4.2. Transparens	21
5. Metod och material	25
5.1. Metod.....	25
5.2. Operationalisering av den teoretiska referensramen	26
5.3. Material	28
5.3.1. Statligt ägda bolag.....	29
6. Lagstiftning och direktiv	32
6.1. Aktiebolagslagen	32
6.1.1. Bolagsstämma och aktieägarens påverkningsmöjligheter.....	33
6.1.2. Aktiebolagets ledning	36
6.1.3. Skadeståndsansvar i aktiebolag.....	36
6.2. Finsk kod för bolagsstyrning	38
6.3. Lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet	40
6.4. Lag om statens bolagsinnehav och ägarstyrning	43
6.5. Statsrådets ägarpolitiska principbeslut	44
6.5.1. Statens mål som ägare.....	44
6.5.2. Företagsansvar och beslutsfattande.....	45
6.5.3. Ägarstyrningens metoder och innehåll.....	47
7. Analys av materialet	48
7.1. Regleringsformerna och transparensen	50
7.1.1. Reglering genom lagstiftning	50
7.1.2. Självreglering	51
7.1.3. Informella normer och vanor	52
7.2. Transparensmekanismer	53
7.2.1. Transparens inåt.....	53
7.2.2. Transparens utåt.....	54
7.2.3. Transparens uppåt	55
7.2.4. Transparens neråt	56
7.3. Skillnader mellan bolagsgrupperna	58
7.3.1. Bolag där staten endast har ett starkt placerarintresse.....	58
7.3.2. Bolag där staten har ett strategiskt intresse	59
7.3.3. Bolag som sköter en specialuppgift	60
8. Slutsatser	61
8.1. Avslutande diskussion	65
9. Referenser	66

1. Introduktion

Medborgarnas liv och val övervakas, styrs och regleras ständigt av myndigheter. Myndigheterna gör detta genom utövning av offentlig makt, förpliktelser och begränsningar. De delar ut ekonomiska förmåner, beviljar rättigheter och producerar offentlig service som medborgarna tar del av (Mäenpää 2011). För att den offentliga förvaltningen har så stor kontroll över individernas liv, är det ytterst viktigt att medborgarna har möjlighet att övervaka den. Den offentliga förvaltningens övervakning är en grundläggande rättighet som säkras genom grundlagen (12 § 2 mom. i GL). Grundlagen säkrar offentlighetens insyn i myndigheternas verksamhet för att säkerställa att myndigheterna handlar behörigt och lagligt, samt att individens rättigheter tillgodoses till fullo. Tillräcklig insyn i myndigheternas verksamhet kan bidra till en bättre fungerande offentlig förvaltning. Slutna beslut eller annars i hemlighet gjorda myndighetsförfaranden kan leda till bland annat korruption.

För att garantera insyn i den offentliga förvaltningen skall informationen som den offentliga förvaltningen besitter vara öppet och tillgängligt till offentligheten. Transparensen i den offentliga förvaltningen är en av de mest centrala principerna för den västerländska demokratin. Offentligheten är en förutsättning för god förvaltning, statsförvaltningen för aktivt fram hur man jobbar för en öppen förvaltningsstruktur. Vem som helst ska kunna kontakta förvaltningen och be om information.

Den finska förvaltningens transparens garanteras av den så kallade offentlighetsprincipen som närmare bestäms i Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (1 § 1 mom. i OffL). Offentlighetsprincipen innebär att alla myndighetshandlingar är offentliga om de inte begränsats genom lag. Binder offentlighetsprincipen dock alla delar av förvaltningen?

Regeringar efter varandra har haft på sin agenda att öka på transparensen genom olika projekt nedskrivna i respektive regeringsprogram, men de statligt ägda aktiebolagen har orsakat problem för flera politiker. Senaste exemplet är regeringen Rinne, som avgick efter Posti Group-skandalen (Strömberg et al. 2019). År 2013 fick Heidi Hautala avgå som ansvarig minister för ägarstyrning efter att ha hindrat statsbolaget Arctia Shipping Oy att brottsanmäla Greenpeace-aktivister (Hanhivaara 2013).

Antti Rinnes regering hade i sitt regeringsprogram nämnt att deras mål var att garantera en fungerande demokrati och en högklassig lagstiftning som tryggar de grundläggande och mänskliga rättigheter (Statsrådet 2019). I regeringsprogrammet lovades att arbetet mot korruption ska effektiveras genom nya bestämmelser och genom att öka transparensen inom beslutsfattandet. Den tidigare regeringen ledd av Juha Sipilä hade kundorienterad service inom den offentliga förvaltningen som ett av sina spetsprojekt. Enligt Sipiläs regeringsprogram skulle kostnaderna och servicekvaliteten bli transparenta och Jyrki Katainens regering hade som plan att införa flera nya offentliga register som skulle leda till en förbättrad transparens i den offentliga förvaltningen (Statsrådet 2015 och 2011).

För att undvika den problematik som blandandet av politiken i effektiv ägarstyrning har grunderna för ägarstyrningen skrivits ner i lagen om statens bolagsinnehav och ägarstyrning (2007/1368). Närmare om ansvar i aktiebolag beskrivs vidare i aktiebolagslagen (6 kap i AbL). All beslutsfattning och användning av de gemensamma resurserna ska vara offentliga och tillgängliga för allmänheten.

Den finska staten äger helt eller delvist 68 stycken aktiebolag (Statsrådets kansli 2020a). Finska staten äger bland annat börsbolag som Finnair, Neste och Fortum. Enligt Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (senare *OECD*) var värdet på statsägda aktiebolagen i förhållandet till bruttonationalprodukten över 50 % år 2012 (Leinonen 2016). Finland med sina ägor ligger på en klar första plats med Sverige som tvåa med lite under 30 % av BNP. Dessa siffror ger dock en vilseledande bild av statens ägor, eftersom ägandeandelar i bolagen varierar mycket. Av de 68 aktiebolagen är staten majoritetsägare i 49 stycken, varav 36 ägs helt av staten. I 19 av de statligt ägda aktiebolagen är staten en minoritetsägare.

Varför har staten ägandeandelar i aktiebolag och vad har detta med transparens att göra? Aktiebolagen kan delas in i tre huvudkategorier på basis av grunden för ägandet. Statsrådet (Statsrådets kansli 2020a) har kategoriserat bolagen enligt följande:

- *Bolag där staten som ägare har endast eller nästan enbart ett starkt placerarintresse.*
- *Bolag där staten utöver ett starkt placerarintresse hänför sig till bolaget också strategiska intressen, till följd av vilka det är skäl för staten att tills vidare kvarstå*

som en stark ägare eller på ett annat sätt säkerställa ifrågavarande strategiska intressen, om ägarandelen minskas eller om man avstår från ägandet.

- *Bolag där staten som ägare har ett specialintresse som anknyter till reglering eller till myndighetsuppgifter: bolaget har en närings- eller samhällsuppgift eller en annan politisk uppgift eller en annan specialroll som staten har fastställt.*

Eftersom staten äger flera bolag i varierande verksamhetsområden kräver ägarstyrningen specialisering i de olika verksamhetsområden. På grund av den stora variationen i bolagen har ägarstyrningsstrukturerna genomgått en reform under det senaste årtiondet för att koncentrera ägarstyrningen. Reformen har lett till att ägarstyrningen sker koncentrerat av avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli. För att kunna förvalta statens ägarandelar på ett professionellt sätt har staten grundat holdingbolag för börsbolagen. Solidium Oy som grundats år 2008 förvaltar statens ägarandelar i sådana bolag där statens intresse kan klassas som placerarintresse. År 2016 grundades Vake Oy för att förvalta statens ägarandelar i sådana bolag där statens intresse har ändrats, det vill säga staten kan tänka sig sälja aktier i bolagen för att hjälpa nya investeringar.

Vissa av de statsägda aktiebolagen är bolagiserade myndighetstjänster. Det vill säga vissa tidigare tjänster som har getts av en myndighet ges nuförtiden av ett aktiebolag. Att ge ut service genom ett aktiebolag istället för en myndighet syns nödvändigtvis inte till den enstaka medborgaren, men bestämmanderätten och ansvarsutkrävandet kan ändras totalt. Vid bolagisering förs bestämmanderätten bort från folkvalda politiker till bolagets styrelse och tjänstemän med tjänsteansvar blir anställda av aktiebolaget. Med bolagiseringen ändras även tillämpning av lagstiftningen.

Enligt Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet tillämpas offentlighetsprincipen på statliga förvaltningsmyndigheter och inrättningar som utövar offentlig makt eller utför ett offentligt uppdrag (4 § i OffL). När det offentliga uppdraget sköts genom ett aktiebolag är situationen dock annan. All information är inte mera offentligt, och enligt aktiebolagslagen kan bolaget även sekretessbelägga sådan information som kan förorsaka skada för bolaget (5 kap 25 § 1 mom i AbL). Enligt resultaten från min kandidatavhandling, har bolagen möjlighet att sekretessbelägga sådan information som enligt offentlighetsprincipen skulle vara offentligt. Detta leder till en situation där förvaltningens organiseringsform skapar en offentlighetsparadox där offentlighetsprincipen kan kringgåås med hjälp av aktiebolagslagen.

Offentlighetsprincipen binder statsförvaltningen, men sträcks lagens anda till statens bolag?

2. Avhandlingens syfte och disposition

2.1. Syfte

Som resultaten i min kandidatavhandling bevisar, skapar den finska lagstiftningen en offentlighetsparadox där organiseringsmodellen gör det möjligt att sekretessbelägga information som i en annan organiseringsform skulle vara tillgänglig för allmänheten. I denna pro gradu -avhandling undersöks hur staten som ägare har möjlighet att påverka på hur transparent de statsägda bolagen fungerar.

Syftet med denna forskning är att vidare studera hur offentlighetsparadoxen hanteras i den finska utvidgade förvaltningen. Meningen är att undersöka hur staten som aktieägare använder sin makt i de statligt ägda aktiebolagen. Med vilka transparensmekanismer kan staten som ägare påverka på bolagets verksamhet och därmed främja transparensen i verksamheten?

Syftet sammanfattas i de centrala forskningsfrågorna som denna forskning försöker svara på:

- *Genom vilka mekanismer kan staten som aktieägare påverka på statligt ägda aktiebolagens transparens?*
- *Hur skiljer sig transparensmekanismerna bland de statligt ägda aktiebolagen?*

Eftersom de statligt ägda aktiebolagen driver verksamhet inom sådana verksamhetsområden där även myndigheter eller privata bolag befinner sig, är det viktigt att kunna identifiera vilka mekanismer som finns tillgängliga för ägaren. Eftersom bolagen skiljer sig från varandra, de är olika stora och deras verksamhetsområde är olika, är det även viktigt att kunna identifiera möjliga skillnader mellan de olika bolagstyperna.

Som nämnts i introduktionen, är den offentliga förvaltningens transparens en av grundpelarna för den västerländska demokratin. Statens förvaltningsorgan omfattar inte enbart myndigheter och affärsverk. Staten driver förvaltningsverksamhet även genom sina aktiebolag. Vi har länge haft självklart för oss att förvaltningen fungerar behörigt och transparent, men under de senaste åren har det uppkommit flera fall där detta har ifrågasatts.

Veikkaus Oys uppgift är att bedriva penningspelsverksamhet i monopolställning så att spelarnas rättskydd garanteras genom att hindra ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar (12 § i Lotterilagen). Under sommaren och hösten 2019 har monopolställningen ifrågasatts efter att bolagets marknadsföring flirtat med spelberoende kunder och hur bolaget belönar sin ledning (Kauppinen 2019ab). Posti Group Abp (tidigare bl.a. *Itella Abp* och *Finlands Post Abp*) följde Post- och televerket och ansvarar för att det finns tillgängliga samhällsomfattande posttjänster i hela Finland (14–15 § i Postlagen). Postens leveransproblem, de anställdas arbetsvillkor och ledningens belöningar har lett till bland annat klagomål till riksdagens justitieombudsman (JO 2959/2017) och avgången av verkställande direktören Heikki Malinen (Järvinen 2019). Som nämnts i introduktionen, ledde detta till slut till avgången av statsminister Rinne. Arctia Shipping Oy ansvarar för isbrytningen i Finland. Arctias felsteg i off shore - isbrytning och i sponsoreringskandaler har lett till såväl ministeravgångar som avsagda verkställande direktörer (Stenroos 2018; Sundqvist 2013).

Eftersom dessa statligt ägda aktiebolag använder sig av offentliga medel och ägs av den finska staten, kan det anses att undersökningen i deras verksamhetsprinciper har en stark statsvetenskaplig och samhällelig relevans. Vi kräver öppenhet och en användning av offentliga resurser av våra politiker och förvaltning, men när förvaltningsverksamheten bolagiseras glömmer man transparenskraven nedskrivet i offentlighetsprincipen.

2.2. Disposition

Bolagisering av offentliga tjänster är som ämne väldigt brett och innehåller flera dimensioner. Bolagiseringen kan ses från flera olika perspektiv, bland annat genom privatisering och konkurrensutsättning. För att kunna avgränsa studien fokuserar denna avhandling på att undersöka hur staten som ägare kan påverka på transparensen i de statligt ägda aktiebolagen.

I kapitel tre presenteras tidigare forskning kring bolagisering av offentliga tjänster samt transparensproblematiken kring offentlig tjänsteutgivning. För att underlätta överförandet av diskussionen till den teoretiska referensramen presenteras även teoretisk bakgrund till varför staten har aktiebolag.

I kapitel fyra presenteras den teoretiska referensramen. Den teoretiska referensramen presenterar corporate governance utifrån ett nordiskt perspektiv samt teorier kring transparens. Transparensteorier koncentreras på hur transparensen kan delas i olika kategorier. Den teoretiska referensramen utgör grunden för analysen av materialet som presenteras i kapitel fem.

I kapitel fem presenteras undersökningens forskningsmetod. Meningen med denna avhandling är att systematiskt presentera och analysera de mekanismer som staten som aktieägare kan använda sig av för att främja transparens i de statligt ägda aktiebolagen. För att kunna hitta möjliga olikheter i mekanismerna beroende på statens ägarintresse, delas materialet enligt Statsrådets indelning. Eftersom ägarstyrningen och aktiebolagens verksamhet styrs av lagstiftning, presenteras ifrågavarande lagförteckningar samt statsrådets allmänna direktiv angående ägarstyrningen i kapitel sex.

I kapitel sju analyseras förutsättningarna och avhandlingen avrundas i en avslutande diskussion om slutsatserna i kapitel åtta.

3. Tidigare forskning

Bolagiseringen och problematiken kring offentlighetsparadoxen har forskats i för lite med tanke på hur grundläggande rättigheter som står i spel. Privatiseringen och offentlighetslagstiftningen har forskats och diskuteras utförligt (Harju, 2015), men en noggrannare forskning kring bolagisering och dess effekt på offentlighetsprincipen lyser med sin frånvaro.

Transparensproblemet i aktiebolag som sköter offentliga tjänster har studerats till en viss grad, men forskningen i Finland har koncentrerat på privatiseringen där aktiebolagen ägs av privata aktörer (bland andra Harju, 2015). I privatägda aktiebolag är aktieägaren i sig ingen offentlig aktör och skulle inte annars heller vara subjekt för offentlighetsprincipen. Det bör dock påpekas att även privatägda bolag kan i princip bli subjekt för offentlighetsprincipen om de sköter ett offentligt uppdrag (4 § i OffL).

Aktiebolagen är till grunden en organiseringsform som ska bereda vinst åt sina aktieägare och göra det så effektivt som möjligt (1 kap 5 § i AbL). För privatägda aktiebolag som åtagit ett offentligt uppdrag återstår den logiken. Meningen är att bereda vinst åt sina aktieägare och då fungerar staten bara som en betalare. När ett offentligt ägt aktiebolag sköter dessa uppgifter är både ägaren och betalaren den samma, i sista handen skattebetalarna.

Ägarstyrningen och dess påverkan på organisationens verkställande av korruptionsförebyggande arbete är väl forskat, även om offentliga institutioner (Monteduro et al. 2016; Nevondwe et al. 2014). Forskningen om offentliga institutioner baserar sig långt på offentligt ägda bolag som tävlar på marknaden och den tycks glömma offentligt ägda aktiebolagen som sköter ett offentligt uppdrag. Att forskningen inte täcker dessa kan bero på det att många av uppgifterna har tidigare skötts direkt av myndigheterna eller genom andra organiseringsformer.

Med tanke på de återkommande politiska skandalerna kring ägarstyrningen, och att frågorna som lett till skandalerna handlat om vad som skett i företagen, kan man argumentera för att vidare forskning kring transparensen i statligt ägda företag krävs. Återkommande skandaler tyder också på att man inte har lärt sig av misstagen, och att forskning om de bakomliggande orsakerna, ifall sådan finns, inte har nått beslutsfattarna. Därmed kan denna avhandling kunna ses som ett välmotiverat tillägg till forskningsfältet.

Före den teoretiska referensramen presenteras är det viktigt att lyfta fram den teoretiska och principiella bakgrunden till forskningsproblemet. Eftersom statligt ägda aktiebolag, och därmed statens ägarstyrning, är ett rätt nytt fenomen presenteras teorier som visat vägen för förändringen. Teorierna om new public management och governance har format förvaltningen genom årtionden. New public management och governance har varit centrala i förändringen där marknadsmässiga idéer implementerats i den offentliga förvaltningen. För att kunna förstå de centrala teorierna för denna avhandling, presenteras först i följande kapitlen de bakomliggande teoretiska och principiella begreppen, new public management och governance.

3.1. New Public Management

Förvaltningen var länge dominerad av byråkrati där tjänstemän med tjänsteansvar formade tjänsteutgivningen och såg till att nödvändiga beslut gjordes. Enligt Max Weber är den byråkratiska modellen det mest rationella och effektiva sätt för förvaltningen. Weber menade att ett byråkratiskt förvaltningssystem där tjänstemännen har bestämda uppgifter är förutsebar, rättssäker och stabil (Vartola i Karppi & Sinervo 2009).

Den byråkratiska modellen var dominerande i västliga demokratier ända till mitten av 1900-talet. Den byråkratiska förvaltningen baserar sig på lagstadgade uppgifter, men samtidigt innehar den enstaka tjänstemannen all makt som positionen besitter. Byråkratiska modellen har kritiserats för att den endast upprätthåller *status quo* och är inkapabel att genomgå förändringar. Som motståndsrörelse mot den tunga och stela byråkratiska modellen där tjänstemännen ansågs endast betjäna sina egna intressen och det offentliga goda var en myt, uppstod i mitten av 1900-talet New Right -rörelsen (Rhodes 2000:4). New Right -rörelsen och efterföljande New public management -tänkandet motsätter sig byråkraternas diktering av hur förvaltningen ska se ut. Förvaltningen skulle istället för att själv bestämma vad som skall göras och hur, inkludera andra aktörer i speciellt tjänsteproduktionen.

New public management tar exempel från företagslivet där bolagens förvaltning och även stora ändringar kunde genomföras smidigt. New public management är inte en reformstrategi, utan snarare en övergripande term för flera olika sätt att organisera offentliga tjänster (von Maravic & Reichard, 2003). New public management -tänkandet ändrar även synen på medborgarna. Enligt företagslivets modell ses medborgarna som kunder som kan välja mellan flera olika tjänsteproducenter (Rhodes, 2000:4). Målet är att staten inte själv behöver fungera som tjänsteproducent i alla sektorer, utan kan koncentrera sina resurser på sådana områden där privata sektorn inte verkar, eller vill verka i. New public management -tänkandet och intressekonflikter kan dock skapa oförutsedda problem.

Den offentliga förvaltningens och de privata företagens intressen kan skilja sig mycket från varandra. Samtidigt som den offentliga förvaltningen ska förse medborgarna med adekvat och förmånlig service ligger de privata aktörers fokus på maximal nytta, speciellt ekonomisk nytta. Detta kan leda till en situation där den offentliga förvaltningen har slutat som tjänsteproducent, och det ända sättet att förse medborgarna med service är att köpa

tjänsterna av privata aktörer. Tanken är att förvaltningen kan utkontraktera tjänsteproduktionen till en fungerande marknad varifrån man kan välja producenten med bästa kombination av pris och kvalitet.

Valet mellan tjänsteproducenterna ligger kvar hos förvaltningsmaskineriet. Flödet av offentliga medel till privata aktörer kontrolleras av tjänstemän och forskare har varit oeniga om detta kan orsaka korruption (von Maravic & Reichard, 2003). Enligt von Maravic och Reichard argumenterar vissa för att konkurrens, professionellt ledarskap, kvalitet och *purchaser-provider* -indelningen kan hjälpa kämpa mot ineffektivitet och korruption. Å andra sidan anser vissa forskare att new public management betonar endast kostnadseffektivitet och struntar därmed i ansvar. Frågan är enligt von Maravic och Reichard (2003) hur offentliga aktörer konceptualiserar och implementerar new public management -tänkandet.

3.2. Governance

Efter att samhället tagit steg till ett scenario där skiljelinjerna mellan den offentliga förvaltningen och den privata sektorn blir diffusa, har forskare i 1980- och 1990-talens skifte börjat skifta sin fokus på interaktionerna emellan dem (Kooiman 2003). Fokusskiftet baserar sig på att serviceproduktionen har ändrat form. Före new public management -tänkandet hade den offentliga förvaltningen ensamrätt till produktion av offentlig service. Efter privata aktörers frammarsch till den offentliga serviceproduktionen har förvaltningens uppgift ändrats. Istället för produktion, ansvarar förvaltningen för styrningen av serviceproduktionen och -inköp. *Government* har övergått till *governing*. För att kunna styra uppfyllandet av förvaltningsuppgifter har governance uppstått som en teoretisk synvinkel på den komplexa situationen som förvaltningen möter i beställandet av offentliga tjänster.

Kooiman (2003:4) definierar styrningen och governance som följande:

Med styrandet kan ses interaktionerna där det offentliga och det privata samarbetar för att klara samhällsliga problem eller för att skapa samhällsliga möjligheter.

Governance kan ses som en sammanfattning av teoretiska koncept för styrandet.

Governance har mindre fokus på statliga institutioner i sig och koncentrerar sig mer på processerna och knypunkterna där förvaltningen binds ihop med resten av samhället (Bevir i March & Olsen, 2010:1). Enligt Tony Bovaird uppkom governance för att motverka de negativa sidor som new public management -tänkandet medfört (citerad i Karppi & Sinervo, 2009). Då centrala, eller mindre centrala, offentliga tjänster ges av marknadsorienterade organisationer där kostnadseffektivitet betonas i allt högre grad finns det en risk att insynen i och transparensen i tjänsteutgivningen kan lida.

Som new public management, är governance ett paraplybegrepp för olika tillvägagångssätt för att hantera förvaltningen. Enligt Rhodes (1996) har governance-tillvägagångssätten enligt följande uppdelning:

-

- *Minimal state*

Situation där staten sköter endast de mest kritiska förvaltningsuppgifterna och utkontrakterar resten till andra aktörer. Minimal state -governance koncentrerar på hur denna situation kan hanteras bäst.

- *Corporate governance*

Corporate governance koncentrerar sig de olika sätten att använda makt och resurser på ett effektivt och rättssäkert sätt.

- *New Public Management*

Rhodes new public management tar steget vidare från det traditionella och ser förvaltningen som självorganiserande nätverk av olika organisationer, såväl offentliga som privata.

- *Good Governance*

God förvaltning anser att förvaltningen ska fungera effektivt samtidigt som tjänsteutgivningen ska kunna granskas öppet och utsättas för ansvarsutkrävning.

- *Socio-Cybernetic systems*

Enligt Rhodes koncentrerar denna del av governance på hur individer eller organisationer och interaktionerna dem emellan kan styras.

- *Self-organizing networks*

Självorganiserande nätverkstänkandet inom governance betonar hur uppståndet av formella och informella nätverk kan hjälpa utveckla samhället genom planering, justering och optimering av resurser.

Kooiman (2003:79–130) tar ett steg tillbaka och ser mer på aktören som ska styras. Kooiman menar att styrningen och de tillvägagångssätten som används beror på vem som styrs.

Självstyrande governance koncentrerar sig på enstaka aktörer, individer eller större grupper, och hur de utvecklar sin verksamhet på basis av samhället kring dem. Istället för *top down* -ledarskap, till exempel när stater stiftar lagar, formar aktörerna sin *code of conduct* själv. Governance genom samverkan betonar horisontell samverkan mellan aktörer. Governance genom samverkan använder organiserade interaktionsformer för

styrning. Samverkansmodellen fungerar väl i komplexa situationer där det finns flera aktörer varav ingen har en överlägset dominerade roll. Den hierarkiska governancemodellen grundar sig på tanken att den Weberistiska hierarkin existerar fortfarande, och att staten fortfarande har en stark position i styrningen av samhället.

Den hierarkiska governancemodellen har sin grund i styrning och kontroll. Kooiman argumenterar för att styrningsaspekten av den hierarkiska governancemodellen är essentiell för att kunna leda samhället åt det håll som den offentliga maktanvändaren anser vara bäst. Styrning må vara målinriktat, men istället för måluppsättningar ska styrningen fungera interaktivt och målen ska hittas tillsammans med aktörerna. Kontrollaspekten betonar den starka statens roll och verksamheten övervakas och kontrolleras med hjälp av regler och olika verktyg för att se till att inga övertramp av de gemensamma reglerna sker. Enligt Kooiman (2003:118) kan man se styrningsaspekten som politisk aktion och kontrollaspekten som förvaltningsverksamhet.

Staten som förvaltningsinstitution är fortfarande väldigt stark, och den balanserar mellan olika styrningssätt. Som följd av bolagisering av vissa offentliga uppgifter enligt new public management -tänkandet har staten fört sig in i en komplex situation där man tävlar med privata aktörer. Samtidigt som man reglerar verksamheten borde man kunna tävla med de andra aktörerna på marknaden.

Då förvaltningsverksamheten bolagiseras eller då staten bedriver annan verksamhet genom sina aktiebolag, är det viktigt att verksamheten fungerar effektivt samtidigt som insynen i verksamheten garanteras. Därmed är det viktigt att undersöka genom vilka transparensmekanismer kan staten garantera att insynen i verksamheten håller upp till kraven. Eftersom statligt ägda bolagen varierar, vissa sköter offentliga uppgifter och andra bedriver verksamhet på en öppen marknad, är det viktigt att undersöka hur de tillgängliga transparensmekanismerna skiljer sig mellan de olika bolagen.

4. Teoretiska referensramen

I följande kapitlen presenteras den centrala teoretiska referensramen för analysen, corporate governance och transparens. Corporate governance och transparens är bågö övergripande ramverk som innehåller mer specifika uppfattningar kring ämnet. För att kunna analysera transparensmekanismerna presenteras teorier kring transparensen i kapitel 4.2. Ur teorierna byggs en uppsättning analyskriterier som presenteras noggrannare vidare i avhandlingen. För att kunna bygga upp analyskriterierna för transparensmekanismerna, skall först de nödvändiga perspektiven, corporate governance som presenteras i kapitel 4.1. Operationaliseringen av den teoretiska referensramen presenteras senare i kapitel 5.2.

4.1. Corporate Governance

Enligt Ghita governance-teorier koncentrerar sig på styrning och hantering som övergripande fenomen, medan corporate governance tar steget närmare praktiken och studerar ledarskapet i en viss organisation (Matei & Drumasu 2015:496).

Teorierna för corporate governance uppkom på 1970-talet efter Watergate-skandalen, då det visade sig att amerikanska privatägda bolag hade blivit involverade i politiken genom illegal finansiering av politiska partier, det vill säga korruption (Matei & Drumasu 2015:496). Corporate governance förknippas ofta med storföretag som genom corporate governance -principer försöker motarbeta felanvändning av makt genom att göra klara spelregler för sin verksamhet. För att kunna tvinga bolagen till vidare öppenhet och ansvarsfullt agerande skärpte beslutsfattarna bland annat aktiebolagslagstiftningen. Sanktioner skulle falla på bolagen som inte implementerat etiska och transparenta policyn.

Corporate governance har etablerat sin ställning som ett ramverk för att styra ett företag enligt ägarens intressen. Ramverkets innehåll beror mycket på företagets ställning, hurdan ägare företaget har och hurdan omgivning företaget verkar i. Enligt Lekvall (2014:15) bestäms ramverket enligt tre typer av normsystem:

- *Reglering genom lagstiftning*

Företagslagstiftning och andra regelverk utfärdade av den lagstiftande makten eller den behöriga myndigheten.

- *Självreglering*

Självreglering enligt Lekvall sker bland aktörerna inom samma verksamhetssektor. Sektorn definierar och övervakas av aktörerna inom verksamhetssektorn.

- *Informella normer och vanor*

Informella normer och vanor påverkar på slutresultaten av corporate governance. I praktiken styr och implementerar de inomorganisatoriska aktörerna de bestämda reglerna.

4.1.1. OECD:s riktlinjer för Corporate Governance i statligt ägda bolag

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, OECD har år 2015 givit riktlinjer för hur corporate governance ska förverkligas i statligt ägda bolag. Riktlinjerna har gjorts i samarbete med OECD:s medlemsländer som även Finland är. OECD (2015:17) har listat grundläggande krav för statligt ägande av bolag. Dessa grunder är:

- *Maximera värdet för hela samhället genom en effektiv allokering av resurser.*
- *Staten ska ha en klar policy gällande ägarstyrningen. Policyn ska definiera grunderna för ägandet, statens roll som ägare, implementering av policyn samt ansvarsfördelningen.*
- *Ägarstyrningspolicyn ska vara öppet för offentligheten och ska kunna utsättas för politisk ansvarsutkrävning. Policyn ska revideras med jämna mellanrum.*
- *Statens ska definiera grunderna för ägandet bolagsvis, och grunderna ska granskas med jämna mellanrum. Om bolagen sköter offentliga uppgifter, ska verksamheten ha ett klart mandat från tillhörande myndigheter.*

Viktigaste grunden för varför dessa riktlinjer givits är att god förvaltning av statligt ägda bolag främjar en effektiv och öppen marknad. Även om vissa statligt ägda bolag verkar på marknaden, påpekar OECD att många av de statligt ägda bolagen sköter viktiga offentliga uppgifter som privata aktörer inte gör, så är fallet även i Finland. OECD:s riktlinjer är rekommendationer för statliga aktörer för att säkerställa bolagens verksamhetens effektivitet, transparens och ansvarsutkrävning. Riktlinjerna koncentrerar sig på tre övergripande mål: professionalisering av statligt ägarskap, statligt ägda bolagens verksamhet ska motsvara privata bolags effektivitet, transparens och

ansvarsutkrävning enligt god sed, konkurrenssituationen ska vara jämlik för privat och statligt ägda bolag. (OECD 2015:7–9, 11)

Enligt OECD:s bedömning kan statligt ägda bolag lida av utmaningar gällande förvaltningen och ledarskapet. Detta kan synas i obehörigt inblandande i bolagens verksamhet på grund av till exempel politiska grunder. Detta kan leda till oklarheter i ansvarsutkrävningen och sämre effektivitet. Obehörigt inblandande i bolagens verksamhet kan enligt OECD basera sig på den komplexa förvaltningspyramiden. Ledningen i ett bolag kan i värsta fall ha flera nivåer som man svarar till. Utöver styrelsen måste man ta hänsyn till bland annat ägarstyrningsansvariga tjänstemän, ministrar och i sista handen riksdagen. Detta medför problem i bland annat ansvarsutkrävningen. (OECD 2015:12)

OECD nämner ett antal verktyg som hjälper staten att professionalisera sin verksamhet som ägare. De centrala verktygen handlar om hur staten som ägare ska förhålla sig från den dagliga verksamheten och låta bolagens ledning, inklusive styrelsen sköta sitt jobb. Ägarstyrningen ska vara centraliserat inom statsförvaltningen för att förtydliga ansvarsutkrävandet. OECD nämner även att staten ska utveckla en policy för informationsdelning. I policyn ska definieras hurdan information som ska låta över till offentligheten och hur informationsgången mellan bolaget och ägaren ska fungera. (OECD 2015:18)

Enligt OECD:s riktlinjer ska den statliga förvaltningsverksamheten skiljas åt från statsägda bolagen för att respektera marknadens reglering. När ett statligt ägt aktiebolag bedriver marknadsmässig verksamhet samtidigt som den sköter en offentlig uppgift kräver OECD att bolaget öppet och transparent för fram uppgifter om utgifter och inkomster som verksamheten för. OECD påminner dock om att statligt ägda aktiebolagom bedriver marknadsmässig verksamhet inte heller får diskrimineras eller utsättas för striktare lagar och regler än konkurrenterna, till exempel i fråga om transparenskrav. När statligt ägda aktiebolag deltar i offentliga upphandlingsprocesser, ska upphandlingsprocessen alltid vara transparent. (OECD 2015:20–21)

4.1.2. Självreglering

Självreglering av spelregler har en lång tradition i de nordiska länderna. Självreglering genom corporate governance har dominerat den nordiska självregleringen, och även om de företagsspecifika regler skiljer sig har de en bred bas som man definierat tillsammans. Så länge som verksamheten är transparent har företagen uppmuntrats till nya tillvägagångssätt. Det så kallade avtalssamhället baserar sig på tillit och självregleringen föredras ofta före reglering genom lagstiftning, eftersom den anses vara mer flexibel och är mer generell än komplexa lag- och regelverk (Lekvall, 2014:21–22).

Den nordiska corporate governance -modellen baserar sig på en hierarkisk flernivåers maktuppdelning. Största makten innehåses av bolagstämman, där aktieägarna får yttra sin vilja och välja en styrelse som representerar aktieägarna. Den dagliga verksamheten styrs av den verkställande ledningen som styrelsen valt. Ansvarsutkrävningen fungerar logiskt, då den verkställande ledningen styrs av styrelsen som i sin tur ansvarar till bolagstämman och aktieägarna. I Finland har man även haft en tradition av att speciellt i statsägda bolag ha ett skilt förvaltningsråd, men deras makt har trappats ner sedan början av 1990-talet och år 2014 hade endast fem börsnoterade aktiebolag ett förvaltningsråd. Den nordiska modellen skiljer sig därmed starkt från de anglo-saxiska och tyska traditionerna, där makten koncentrerats sig till endast en eller två nivåer av ansvarsutkrävning (Lekvall 2014:59–60).

Även om den nordiska corporate governance -modellen betonar självreglering har staten ännu ett starkt grepp om spelreglerna. För att verksamhetens transparens ska vara på hög nivå, krävs det alltså påtryckning utifrån, antingen från ägaren eller från marknaden. De övergripande bestämmelserna om företagens förvaltningsstruktur, användning av resurser, ansvarsutkrävning och transparens styrs av lagstiftningen. I Finland styrs corporate governance bland annat genom Aktiebolagslagen (624/2006) och den finska koden för bolagsstyrning.

Corporate governance kan därmed sammanfattas till att det är ett sätt att leda och övervaka ett bolag, privat eller offentligt, med meningen att få bolaget att agera ansvarsfullt. Bolaget ska kunna fungera effektivt och hämta mervärde till aktieägarna. Resurserna ska användas ändamålsenligt samtidigt som alla parter rättigheter och skyldigheter respekteras.

För att kunna undersöka hurdana transparensmekanismer finns tillgängliga för ägaren måste man först förstå corporate governance -förutsättningarna som påverkar de yttre aktörers påverkningsmöjligheter i enskilda bolag. Corporate governance kan alltså i denna avhandling förstås som en förutsättning och den grund för vilka transparensmekanismer kan byggas på.

4.2. Transparens

Det finska förvaltningsidealet, det vill säga principerna för god förvaltning, bestäms genom Förvaltningslagen (434/2003). Förvaltning enligt principerna för god förvaltning handlar inte enbart om att följa lagstiftning, som enligt Ryyänen (1991:233) har ofta styrt utvecklingen i finsk förvaltning. Att stifta lagar och förordningar är ett sätt att styra och övervaka samhället, men som tidigare presenterade teorierna bevisar, har till exempel självregleringen en synlig roll i styrningen. Ryyänen (1991) anser att förvaltningen som utgår från medborgarna, istället för en för centralt styrd förvaltning, kan vara svaret på en bättre fungerande förvaltning.

Enligt Ekström (i Merten, 2006) tillhör ansvarsutkrävandet demokratins konstitutiva principer. De styrande är skyldiga till att rättfärdiga sina beslut och handlingar till allmänheten. Ekström anser att ansvarsutkrävandet fungerar reglerande genom institutionaliserade institutioner och procedurer. Offentlig maktutövning regleras genom ansvarsutkrävande, då medborgare kan reagera på missbruk. För att medborgare skall kunna påverka och reagera på det som händer omkring dem, ska omgivningen vara transparent och tillgänglig för allmänheten.

När de enstaka tjänstemännens makt över användning av offentliga resurser ökat enligt new public management -tänkandet, ökar även risken för korruption. Om inre kontroll, det vill säga corporate governance -verktygen misslyckas att hindra korrupta beslut, är yttre kontroll allt viktigare. Om allmänheten har tillgång till handlingarna, kan risken för att bli fast för korruption bli högre än nyttan som man kan få ut av den (Erlingsson et al. 2008).

Internationella inrättningar som OECD och den Europeiska unionen har definierat god förvaltning och transparens i författningar som implementerats av medlemsstaterna. De definitioner som dessa inrättningar har lagt upp är mer abstrakta, och fungerar mer som riktlinjer för hur medlemsstaterna ska implementera dem i sin lagstiftning.

OECD:s (2002) användning av begreppet god förvaltning baserar sig på följande principer:

- *Ansvarsutkrävning*

Möjlighet att identifiera och hålla tjänstemän till svars för sina beslut och handlingar.

- *Transparens*

Allmänheten ska ha tillgång till pålitlig, relevant och läglig information om vad som sker inom förvaltningen.

- *Öppenhet*

Förvaltningen ska lyssna på individer och företag, ta deras åsikter i beaktande vid policyformning och implementering av beslut.

Den Europeiska unionen beskriver det europeiska idealet för god förvaltning i Europeiska kommissionens vita bok (2001) om god förvaltning. EU följer OECD:s riktlinjer med vissa tillägg:

- *Öppenhet*

Organisationerna ska öka tilliten gentemot de komplexa institutionerna på ett öppnare sätt och kommunicera på ett sätt som är tillgängligt och förståeligt för allmänheten.

- *Deltagande*

Kvaliteten, relevansen och effektiviteten av policyn kräver deltagande från intressenterna genom hela policyprocessen. Deltagandet ökar på tilliten i slutresultaten och policyformarna.

- *Ansvarsutkrävande*

Rollerna inom och mellan de lagstiftande och verkställande organen måste vara klara.

- *Effektivitet*

Policyformningen skall vara effektivt och lägligt med hjälp av klara mål, utvärdering av påverkningarna och effekterna, samt genom tidigare erfarenheter.

- *Sammanhållning och tydlighet*

Policyn och handlingarna ska vara sammanhängande och lättförståeliga. Det ska finnas en viss förutsägbarhet i beslutsfattningen.

För att kunna förstärka tilltron till en allt mer komplex förvaltning, är det alltså enligt dessa riktlinjer viktigt att betona öppenhet och transparens. Genom öppenhet och transparens möjliggör man ett aktivt deltagande och ansvarsutkrävandet av de som använder offentlig makt. Genom att öppna upp policyprocesserna kan intressenterna delta i de frågor som berör dem, och på det sättet även öka tilliten i den offentliga sektorn.

Transparensen i användningen av offentliga medel är en av grundpelarna för vår västerländska demokrati. Ur demokratiaspekten är det ytterst viktigt att medborgarna ska kunna överse användningen av offentliga medel, och att inga feltramp sker i politisk beslutsfattning gällande användningen av offentliga medel. Transparensen i användningen är alltså fundamentalt viktig, men samtidigt är den svår att verkligen få grepp om. Heald (2012:30) hävdar att man inte kan tala om en enda transparens, utan flera olika varianter av transparens i förhållande till allokering av offentliga medel. Beroende på de transparensmekanismer som är strukturerade kring beslutsprocesserna, kan man alltså påverka bland annat ansvarsutkrävningen.

Transparens och öppenhet brukar ofta få samma innebörd, men begreppet transparens kan innefatta flera dimensioner (Heald 2012:31). Enligt Heald (2012:31–32) beror innebörden av transparens starkt på i vilken situation staten befinner sig i, försöker den bli av med korruption eller öka på effektiviteten och legitimiteten? Transparensen kan få en annorlunda roll i förändring, till exempel när ett starkt hierarkiskt system med ledning och kontroll ändras till en mer platt hierarki där kommunikationen mellan olika intressenter ska fungera effektivt.

Heald (2012) delar transparensen i fyra olika kategorier:

- *Transparensen neråt*
- *Transparensen uppåt*
- *Transparensen inåt*
- *Transparensen utåt*

Neråt och uppåt fungerande transparens kan ses som den vertikala dimensionen av transparens. Inåt och utåt riktad transparens är den horisontala dimensionen. Enligt Heald (2012:33) kan den vertikala transparensen ses genom principal-agent -tänkandet.

Transparensen är mekanismen genom vilken huvudmannen (principal) kan övervaka agentens handlingar. Horisontal transparens kan ses som en glasstruktur som kan observeras utifrån och vice-versa.

Dessa fyra transparenskategorier kan därefter analyseras genom att dela dem enligt fyra olika komponenter (Heald 2012:34):

- *Händelsetransparens vs. processuell transparens*
- *Nominell transparens vs. effektiv transparens*
- *Retroaktiv transparens vs. realtidstransparens*
- *Timing av införandet av transparens*

Händelsetransparensen koncentrerar sig på hur input förvandlas till output och till utfall, medan processuell transparens koncentrerar sig på vad som sker i processen och är inte så intresserad av vad som går in och vad som kommer ut. I nominell transparens har de strukturella funktionerna införts in i systemet, medan i effektiv transparens krävs nya funktioner för att bekämpa fientlig syn mot transparensen. Retroaktiv transparens sätter mindre vikt på organisationen eftersom realtidstransparens kräver konstant ansvarsutkrävning. Timing av införandet av transparensen får en stor vikt speciellt då den införs i förhållanden där transparensen inte är närvarande.

Som redan tidigare nämnt, operationaliseringen och hur den används i analysen presenteras i kapitel 5.2.

5. Metod och material

5.1. Metod

Den teoretiska referensram som förs fram visar att grundproblemen som förvaltning och aktiebolag för med sig har uppmärksamrats och är relativt väl forskade. Eftersom staten sköter vissa förvaltningstjänster genom aktiebolag, har denna avhandling som mål att forska hur statliga aktiebolags verksamhetsområde och ställning i samhället påverkar på ägarens styrningsmöjligheter och vilka transparensmekanismer som kan implementeras. Med hjälp av den informationen kan man förhoppningsvis dra slutsatser om hur de statligt ägda aktiebolagen skiljer sig från myndigheternas eller privata bolags transparensmekanismer.

Avhandlingen baserar sig på en kvalitativ innehållsanalys av lagstiftningen och statsrådets dokument. I avhandlingen identifieras transparensmekanismer ur lagstiftningen och dokumenten som sedan analyseras enligt den teoretiska referensramen. Vidare undersöks hur dessa transparensmekanismer de facto påverkar transparensen i de statligt ägda aktiebolagen

Det som är i fokus är hur staten som aktieägare använder sig av de olika tillvägagångssätten som den teoretiska referensramen bygger upp. För att kunna analysera skillnaderna mellan de statsägda bolagen, grupperas de enligt bolagens typ, det vill säga vad har staten för intresse i att äga dem. För att kunna analysera hur statens ägarstyrning fungerar, analyseras förutsättningarna för ägarstyrning enligt corporate governance - principer.

Kvalitativ innehållsanalys kritiserar för att vara enbart beskrivande av sociala och samhällsliga fenomen och att den inte bygger på något nytt, utan baserar sig endast på redan gjord forskning. Eftersom forskningen kring problematiken som lyfts upp i denna avhandling är icke-existerande, anser jag att forskningsmetoden inte medför den problematiken, utan tillämpar sig väl till och tar hänsyn till materialets kontext och komplexitet (Schreier 2014:3)

5.2. Operationalisering av den teoretiska referensramen

För att kunna analysera materialet måste den teoretiska referensramen operationaliseras till en bedömningsuppsättning som tar hänsyn till de corporate governance- och transparensmekanismerna som förts fram i 4.1. och 4.2. Materialet kommer att analyseras systematiskt enligt följande kriterier.

Corporate governance är ett sätt att leda och övervaka ett bolag med meningen att få bolaget att agera ansvarsfullt. Även om bolagets främsta uppgift är att fungera effektiv och hämta mervärde till aktieägarna, ska den ta hänsyn till alla parter rättigheter och skyldigheter. Corporate governance kan sammanfattas som ett ramverk för att styra ett företag enligt ägarens intressen. För att kunna analysera mekanismerna närvarande i de statligt ägda aktiebolagen, kommer förutsättningarna bedömas enligt Lekvalls normsystem som presenterats i kapitel 4.1.:

- *Reglering genom lagstiftning*

Hurdan tillämpningsbar lagstiftning eller annat regelverk utfärdat av den lagstiftande makten eller den behöriga myndigheten påverkar på bolagets transparens? Även om ägaren innehar lagstiftande makt, hör ägarstyrningen till *informella normer och vanor*.

- *Självreglering*

Hurdan självreglering från verksamhetssektorn påverkar på bolagets transparens? Hur definieras och övervakas aktörerna inom verksamhetssektorn? Finns det andra aktörer inom verksamhetssektorn?

- *Informella normer och vanor*

Hurdana inomorganisatoriska regler finns i bolaget? Hurdana instruktioner från ägaren påverkar på transparensen?

Analys av corporate governance -aspekterna koncentrerar sig på de olika mekanismerna som ägaren kan använda sig av för att kunna påverka på hur bolaget ska fungera transparent. För att kunna analysera själva transparensmekanismerna, operationaliseras teorier kring transparensen presenterad i kapitel 4.2. enligt Healds indelning av transparenskategorier på följande sätt:

- *Transparens inåt*

Inåtriktad transparens operationaliseras i mekanismer som införts för att organisationerna ska uppge information på ett mer transparent sätt.

- *Transparens utåt*

Utåtriktad transparens operationaliseras i hur bolagen anpassar sig till den omgivning som getts till den av den så kallade huvudmannen. Bolaget inför mekanismer som kommer från verksamhetssektorns krav.

- *Transparens uppåt*

Uppåtriktad transparens kan härledas till mekanismer genom vilka högre uppsatta politiska enheter, som till exempel statsrådet eller ministerier, kan kontrollera de som är under deras ledarskap. Denna kategori kan härledas till aktiv kontroll från ägaren.

- *Transparens neråt*

Neråtriktad transparens kan ses som ansvarsutkrävning av de som är under någon annans ledning. Rollerna inom bolagets ledning, det vill säga ansvarsdelningen mellan ägaren, styrelsen och den verkställande ledningen, ska vara klara.

I detta skede bör det påpekas att även om analysen sker gruppvis, det vill säga de olika nivåer av corporate governance och transparensdimensioner, kan regleringsformerna medföra flera olika mekanismer på olika dimensioner. Även enstaka transparensmekanismer kan fungera på fler dimensioner på en gång.

5.3. Material

Som material för forskningen analyseras följande dokument:

- *Lagstiftning*

Lagstiftning som styr transparensen i bolagens verksamhet samt statens ägarstyrning. Bolagens verksamhetsområde kan påverka vilken lagstiftning påverkar på verksamheten och dess transparenskrav.

- *Självreglering*

Eftersom marknadens självreglering är essentiell för aktiebolagen, presenteras och analyseras även självregleringens inverkan. Värdepappersmarknadsföreningen rf upprätthåller finska koden för bolagsstyrning som anses vara det viktigaste enstaka regleringsdokumentet. Därmed presenteras de centrala punkterna i finska bolagsstyrningskoden.

- *Informella normer och vanor*

Aktieägaren, det vill säga staten, sköter ägarstyrningen via olika instanser. Huvudsakliga ägarstyrningen sker via Statsrådet och avdelningen för ägarstyrning. Även ministerier har ägarstyrningsansvar över bolag som verkar under deras intresseområde. Aktier av en del av de bolag som ägs på basis av fiskalt intresse är placerade till Vake Oy och Solidium Oy, och då sköts ägarstyrningen av antingen Vake eller Solidium. Vake och Solidium är i sin tur under Statsrådets styrning.

Statsrådet (Statsrådet 2020) har gett ett principbeslut angående statens ägarpolitik. Principbeslutet innehåller ägarens anvisningar om hur verksamheten i de statligt ägda aktiebolagen ska löpa, samt hur transparent verksamheten ska fungera.

För att kunna göra en heltäckande analys som tar hänsyn till statens ägarintresse i bolagen, används Statsrådets indelning av bolagen enligt ägarintresse. Förutsättningarna för ägarstyrningen enligt grupperingarna analyseras utifrån en generalisering av bolagen inom gruppen.

5.3.1. Statligt ägda bolag

Som nämnt i introduktionen, äger den finska staten helt eller delvist 68 stycken aktiebolag. Bolagen skiljer sig på många olika sätt, och indelningen av bolagen i grupper enligt ägarintresse är inte enkelt.

Staten äger bolag som varierar i storlek, värde och verksamhetsområde. Det största bolaget i förhållning till antalet anställda är Nokia med ungefär 100 000 anställda år 2018. Många av bolagen (bland annat A-Kruunu Oy, Solidium Oy, Valtion kehitysyhtiö Vake Oy, Finska Centralen för Utsädespotatis Ab) har under 20 anställda. Värdet på bolagen varierar stort, lika så värdet på investeringen i bolagen. Värdet är även svårt att definiera, eftersom endast en del av bolagen är listade i börserna, där värderingen av bolagen sker på ett transparent sätt. Verksamhetsområden varierar stort och en gruppering enligt verksamhetsområden är omöjlig att genomföra.

Av de 68 aktiebolagen är staten majoritetsägare i 49 stycken, varav 36 ägs helt av staten. I 19 av de statligt ägda aktiebolagen är staten en minoritetsägare.

Statsrådet som har det lagstadgade ägarstyrningsansvaret har kategoriserat bolagen enligt grunden för ägandet. Enligt Statsrådets indelning kategoriseras bolagen alltså enligt ägarintresset i bolagen. Bolagen delas in i följande kategorier, och hur bolagen placeras i kategorier presenteras i Figur 1:

- *Bolag där staten som ägare har endast eller nästan enbart ett starkt placerarintresse.*
- *Bolag där staten utöver ett starkt placerarintresse hänför sig till bolaget också strategiska intressen, till följd av vilka det är skäl för staten att tills vidare kvarstå som en stark ägare eller på ett annat sätt säkerställa ifrågavarande strategiska intressen, om ägarandelen minskas eller om man avstår från ägandet.*
- *Bolag där staten som ägare har ett specialintresse som anknyter till reglering eller till myndighetsuppgifter: bolaget har en närings- eller samhällsuppgift eller en annan politisk uppgift eller en annan specialroll som staten har fastställt.*

Figur 1 (Statsrådets kansli, 2020b):

Valtion yhtiöomistukset (68 yhtiötä)

VALTIONEUVOSTON KANSLIA (43 yhtiötä)		MUUT MINISTERIÖT (25 yhtiötä)	
KAUPALLISESTI TOIMIVAT			
FINANSSI-INTRESSI		STRATEGINEN INTRESSI	
Vake <ul style="list-style-type: none">• Altia (36,2 %)• Neste (8,3 %)• Nordic Morning Group• Posti Group (49,9 %)• Vapo (16,7 %)		<ul style="list-style-type: none">• Arctia• Boreal Kasvinjalostus• Finavia• Finnair (55,8 %)• Fortum (50,8 %)• Gasum• Kemijoki (50,1 %)• Leijona Catering• Motiva• Neste (36,4 %)• Patria (50,1 %)• Posti Group (50,1 %)• Suomen Lauttaliikenne• Suomen Rahapaja***• Suomen Siemenperunakeskus (22 %)• Suomen Viljava• Tapio• Vapo (33,4 %)• VR-Yhtymä	
Solidium <ul style="list-style-type: none">• Elisa (10,0 %)• Kemira (14,0 %)• Konecranes (7,4 %)• Metso (14,9 %)• Nokia (3,7 %)• Nokia Renkaat (5,0 %)• Outokumpu (21,7 %)• Outotec (14,9 %)• Sampo (10,0 %)• SSAB (12,6 %)• Stora Enso (10,7 %)• Tieto (10,0 %)• Valmet (11,1 %)		<ul style="list-style-type: none">• FinnпилотPilotage• Gasonia (99 %)• Governia• Kuntarahoitus (16 %)• Solidium• Suomen Erillisverkot• Suomen Ilmailuopisto (49,5 %)• Valtion kehitysyhtiö Vake• Veikkaus	
		<ul style="list-style-type: none">• Cinia** (77,5 %) LVM• Pohjolan Rautatiet LVM• Traffic Management Finland LVM• Yleisradio LVM• CSC-Tieteen tietotekniikan keskus OKM• Hevosopisto (25 %) OKM• Alko STM• STUK International STM• Business Finland TEM• Finnvera TEM• Suomen Malmijalostus TEM• Suomen Teollisuussijoitus TEM• Teknologian tutkimuskeskus VTT TEM• Teollisen Yhteistyön Rahasto (93,4%) UM• OHY Arsenal VM• Fingrid * (53,1 %) VM• Gasgrid Finland * VM• Hansel VM• Haus Kehittämiskeskus VM• SoteDigi VM• Suomen Kaasuverkko VM• Suomen Yliopistokiinteistöt (33,3%) VM• Tietokarhu (20 %) VM• Vimana VM• A-Kruunu YM	
<p>* Kaupallinen yhtiö ja strateginen intressi</p> <p>** Kaupallinen yhtiö</p> <p>*** Strateginen intressi poistunut.</p> <p>Omistus 100% kaikissa muissa yhtiöissä</p>			

Valtioneuvoston kanslia | vnk.fi

Valtioneuvoston kanslia | vnk.fi

Figur 2 (Statsrådets kansli, 2020b)

Valtion yhtiöomistuksen toimialoittainen jakautuminen ja avaintunnusluvut 2018



*Vuoden 2018 lopussa. Pörssiyhtiöiden osalta markkina-arvo, listaamattomien yhtiöiden osalta omistajaohjauksen tekemä arvonmääritys.

Indelning av de statsägda bolagen enligt ägarintresset (Statsrådets kansli 2020a):

- *Bolag där staten endast har ett starkt placerarintresse:*

Bolagen där staten har endast ett starkt placerarintresse innefattar bolag där staten är en minoritetsägare. Statens aktieinnehav och ägarstyrning är placerade i Valtion kehittämis-yhtiö Vake Oy och i Solidium Oy. Vake och Solidium är statens investeringsbolag och följer i sin tur Statsrådets ägarstyrning. De flesta bolagen är listade i börserna eller väntar på listandet.

- *Bolag där staten har ett strategiskt placerarintresse:*

Bolagen där staten har ett strategiskt placerarintresse innefattar bolag som verkar inom ett verksamhetsområde som är centralt för samhällets funktioner. Bolagen verkar bland annat inom energi, försvar, logistik och kritisk infrastruktur. Bolagen kan vara kritiska för statens försörjningsberedskap.

- *Bolag som har en samhällsuppgift eller en annan specialroll som staten har fastställt:*

Bolagen med en samhällsuppgift eller en specialroll innefattar bolag vars uppgifter är definierade i lagen. Uppgifter varierar från holding-bolag, som Vake och Solidum, till monopolbolag som Veikkaus Ab och Alko Ab.

6. Lagstiftning och direktiv

I detta kapitel presenteras det regelverk som styr de statligt ägda aktiebolags och statens verksamhet som ägare. Centrala lagar som styr statens ägarstyrning och de statligt ägda aktiebolagen är aktiebolagslagen, lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och lagen om statens bolagsinnehav och ägarstyrning. Utöver dessa lagtexter påverkas statligt ägda bolag och staten som ägare av den finska bolagsstyrningskoden och regeringens principbeslut om ägarstyrning.

Syftet med detta kapitel är att med hjälp av en systematisk genomgång av regelverket bestämma de allmänna tyngdpunkterna i ifrågavarande delar av regelverket i förhållande till analysdimensionerna presenterade i kapitel 5.2. Därmed presenteras de ovannämnda lagar och direktiv ur ett perspektiv som utmynnar i en sammanfattning enligt förutsättningarna i tabell 1.

6.1. Aktiebolagslagen

Med aktiebolag anses en bolagsform som kännetecknas av följande egenskaper (Kraakman et al 2004:5 i Mähönen & Villa 2014:149):

- *Bolaget är en fullständig juridisk person, det vill säga bolagets förmögenhets juridiska skillnad från aktieägarnas förmögenhet.*
- *Aktieägarnas begränsade ansvar om bolagets skulder.*
- *Aktieägarnas rätt till utdelningskvot av bolagets nettoförmögenhet.*
- *Delning av ledningen och ägandet enligt en särskild förvaltningsstruktur.*
- *Fri överlåtelse av aktier.*

Aktiebolagens verksamhet styrs i Finland av aktiebolagslagen, AbL (624/2006). Aktiebolagslagen är en allmän lag och tillämpas därmed på alla aktiebolag som är registrerade enligt finsk lag.

Huvudregeln gällande bolagets syfte enligt aktiebolagslagen är att bolagets verksamhet ska göra vinst till aktieägaren (1 kap 5 § i AbL). Detta betyder dock inte att alla aktiebolagens syfte skulle vara vinstfördrivning, utan i bolagsordningen kan ett annat

syfte skrivs ned. Om inget annat om syftet har skrivits i bolagsordningen, betyder vinstfördrivningen dock inte att bolaget ska betala ut en maximal dividend, utan vinsten kan göras mer långsiktigt genom till exempel investeringar för framtiden.

Makten i ett aktiebolag delas av aktieägarna och bolagets ledning. Hur detta sker i bolagen varierar, men huvudsakligen delas makten mellan bolagets styrelse som representerar aktieägarna och den verkställande ledningen som ansvarar för bolagets dagliga verksamhet. I 5 kap 1 § och 6 kap 1 § i aktiebolagslagen krävs att varje bolag ska ha en bolagstämma och en styrelse, och utöver styrelsen kan bolaget också ha en verkställande direktör och ett förvaltningsråd som fungerar som en granskande enhet. Kravet om bolagstämma och styrelse begränsar därmed inte hur makten *de facto* fördelas.

Orsaken varför vissa offentliga aktörers och myndigheters verksamhet har bolagiserats grundar sig på konkurrenssituationen på marknaden. Enligt konkurrensneutraliteten (4 kap i Konkurrenslag) får förfaranden, till exempel obalanserad prissättning, eller verksamhetsstrukturerna inte hindra eller snedvrider konkurrens på marknaden. Att bedriva verksamhet i ämbetsform orsakar en snedvriden situation då verksamhetens risker realiserar. Riskerna för ett offentligt ämbetsverk ligger i sista handen hos staten och skattebetalarna, medan i aktiebolag är det aktieägarnas investering i bolaget som står i spel (Mähönen & Villa 2014:57).

Aktiebolagslagen behandlar inte rakt principerna för corporate governance, utan regleringen har lämnats för näringslivets självreglering som följer internationell praxis. Detta grundar sig på långvarigheten av aktiebolagslagstiftningen. Då aktiebolagslagen ändrades senast, hade den föregående varit i kraft i 26 år och lagen före det nästan 85 år. Aktiebolagslagstiftningen ger dock ett regleringsramverk på vilket självregleringen kan byggas. (Mähönen & Villa 2014:88)

6.1.1. Bolagsstämma och aktieägarens påverkningsmöjligheter

Enligt aktiebolagslagen är bolagsstämman den plats där aktieägaren utövar sin beslutanderätt (5 kap 1 § 1 mom i AbL). Bestämmelser om bolagsstämman som är centrala för denna avhandling innefattar beslutsfattandet i bolagsstämman samt hur ansvaret fördelas i bolagsstämman. Enligt aktiebolagslagen ska ordinarie bolagsstämma besluta om fastställandet av bokslutet, hur vinsten används, ansvarsfriheten för ledningen, val av

styrelse- och förvaltningsrådsledamöter och val av revisorer, samt andra i bolagsordningen nämnda ärenden (5 kap 3 § 2 mom i AbL). Bolagsstämman kan endast fatta beslut i ärenden som nämnts i stämmokallelsen.

Aktieägarens möjligheter att påverka på aktiebolagets verksamhet genom bolagsstämma beror mycket på hur stor andel av aktier ägaren innehar. Enligt aktiebolagslagen kan ägaren till sammanlagt en tiondedel, eller om någon annan gräns nämns i bolagsordningen, andel av samtliga aktier kräva en extra bolagsstämma.

Eftersom bolagsstämman kan besluta endast om sådana ärenden som nämns i stämmokallelsen, är det viktigt för aktieägaren att kunna påverka vad som kommer att behandlas på bolagsstämman. Aktieägaren kan påverka på bolagsstämmans innehåll genom att begära om ärendens behandling. Aktieägaren har rätt att få ett ärende upptaget till behandling vid bolagsstämman om den begär det skriftligen av styrelsen i tillräcklig tid, så att den kan tas upp i stämmokallelsen. I bolagsstämma kan dock endast behandlas ärenden som bolagsstämman är behörig att fatta beslut om (Mähönen & Villa 2019:104).

I börsbolag har tillräckligt god tid ansetts vara fyra veckor före utfärdandet av stämmokallelsen. (5 kap 5 § i AbL). Aktieägarna har dock möjlighet att göra beslut i enskilda fall som hör till styrelsens eller den verkställande ledningens ansvarsområde ifall de är eniga i frågan (5 kap 2 § 2 mom i AbL).

Ifall bolaget ägs av endast en aktieägare, eller ifall alla aktieägare är eniga i en fråga, kan bolagsstämman bestämma om ärenden som hör till styrelsens eller den verkställande ledningens ansvarsområde (5 kap 2 § 2 mom AbL). Utöver denna möjlighet, kan i liknande situation ägaren eller eniga ägare bestämma om sådana beslut som hör till bolagsstämmans ansvarsområde. Då krävs ingen bolagsstämma, utan det räcker med ett underskrivet dokument där ägaren eller ägarna enigt tar ställning till beslutet (Mähönen & Villa 2014:98).

För bolagsstämma ska bolagets aktieägare förse med möjlighet att bekanta sig med relevanta dokument. Dokumenten som måste vara tillgängliga för aktieägarna innefattar bokslutet, verksamhetsberättelsen och revisionsberättelsen (5 kap. 21 § 1 mom AbL). Avsikten med denna bestämmelse är att aktieägaren har möjlighet att bekanta sig med bolagets ekonomi och möjliga beslut som ska fattas (Mähönen & Villa 2014:108).

Besluten gjorda i bolagsstämman ska skriftligt protokollföras och protokollet ska stadfästas genom underskrifter av ordförande och av en protokolljusterare. Aktiebolagslagen tar inte ställning till hur länge protokollen ska bevaras, men praxisen är att de ska bevaras så länge bolaget är verksam eller lika länge som förvaringstiderna för bokföringsmaterialet är. Protokollet från bolagsstämman är dock inte ett allmänt offentligt dokument. Dokumentet ska finnas tillgängligt för aktieägarna, men behöver inte finnas tillgängligt för externa parter och andra än aktieägare har inte rätt till att få protokollet. (Mähönen & Villa 2014:115)

Aktiebolagslagens 5 kap 25 § om frågerätt vid bolagsstämma behandlar främst ledningens informationsskyldighet. Ifrågavarande paragraf innehåller även den omtalade meningen, *”information som skulle medföra väsentlig olägenhet för bolaget får emellertid inte lämnas ut”*. Detta leder till en situation där aktieägaren vägras information ifall den anses skada bolaget. Information som kan medföra väsentlig olägenhet innehåller alla företags- och affärshemligheter och andra uppgifter om bolaget som kan vara skadliga för bolaget. Bolagets ledning, det vill säga styrelsemedlemmarna och verkställande direktören ska alltså inte ge ut information till aktieägarna eller någon annan utomstående ifall den innehåller företags- eller affärshemligheter eller annan skadlig information. Informationens skadlighet behöver inte vara ekonomisk eller annars definierat och därmed spelar skadans typ ingen roll i beslut om sekretessbeläggningen (Salonen 2000:149–150). Detta betyder att företagets ledning kan undanhålla möjligen väsentlig information om de anser att den kan skada bolaget och bedömningsansvaret om hur skadligt informationen är ligger hos ledningen. Även om möjligheten till sekretessbeläggning av information finns tillgängligt, anses dock en sorts motiveringsskyldighet följa undanhållandet av information (Mähönen & Villa 2014:116).

Aktieägaren har ett begränsat ansvar om bolaget och är inte personligen ansvariga för bolagets förpliktelser. Detta bekräftas av 1 kap 2 § 2 mom i aktiebolagslagen. Ansvaret begränsas till det kapitalet som aktieägaren investerat i bolaget eller garantier som den gett till bolaget. Som nämnt ovan, begränsas aktieägarens risk till det investerade kapitalet och skiljer sig därmed från andra bolagsformer.

6.1.2. Aktiebolagets ledning

Varje bolag registrerat enligt finsk lag skall ha en styrelse (6 kap 1 § i AbL). Som nämnt ovan, kan aktiebolag även ha en verkställande direktör och ett förvaltningsråd, men det enda faktueella kravet för aktiebolags ledning är en styrelse. Även om aktiebolaget inte har en verkställande direktör eller ett förvaltningsråd, finns bestämmelser om dessa instanser även i aktiebolagslagen (6 kap 17–24 § i AbL). Som tidigare nämnt, hur bolagets ledning och verksamhet *de facto* organiseras ska bestämmas om i bolagsordningen.

Bolagets ledning har en särställning framför lagen. Enligt 1 kap 8 § i aktiebolagslagen ska bolagets ledning omsorgsfullt främja bolagets intressen. Att omsorgsfullt främja bolagets intressen innehåller ledningens plikt att fungera omsorgsfullt (omsorgsplikt) och å andra sidan plikt att agera enligt bolagets bästa (lojalitetsplikt).

Enligt lagens bakgrundstänkande berör omsorgs- och lojalitetsplikten personen endast i egenskap av medlem av ledningen. Å andra sidan ska bedömningen basera sig på personens faktueella uppgift, inte den formella positionen.

Omsorgsplikten innebär att personen i ledarposition ska agera enligt corporate governance -principerna och på alla sätt främja bolagets bästa. Lojalitetsplikten innebär att ledningen inte ska främja sina egna eller endast vissa aktieägares bästa, utan objektivt främja bolagets och aktieägarnas bästa. Omsorgs- och lojalitetsplikten kan utvidgas beröra även sådana personer som innehar bolagets namnteckningsrätt och representerar bolaget enligt 6 kap 4 § i aktiebolagslagen, i praktiken medlemmar av ledningsgruppen. (Mähönen & Villa 2014:38–39, 50)

Även aktieägaren kan ha liknande plikter ifall den är i beslutande ställning, till exempel innehar majoriteten av röstberättigade aktier. Detta kan ta i uttryck i situationer då majoritetsägare utövar stark påtryckning på styrelsen att agera i strid med aktiebolagslagen eller bolagsordning (af Schultén 2004:658 i Mähönen & Villa 2014:51).

6.1.3. Skadeståndsansvar i aktiebolag

I aktiebolagslagen stadgas inte om aktiebolagets ansvar. Även om aktiebolaget är en juridisk person, är det dock alltid en fysisk person som orsakar skadan och till bolagets

ansvar faller därmed allmänna avtals- och skadeståndsskyldighetliga stadgor enligt skadeståndslagen, SkL (412/1974). (Mähönen & Villa 2014:391–392)

Enligt skadeståndslagen är arbetsgivaren skyldig att ersätta skada som arbetstagare förorsakat (3 kap 1 § 1 mom i SkL), men även arbetstagaren har skadeståndsskyldighet. Arbetstagaren är skyldig att kompensera den skada som den orsakat med hänsyn till skadans storlek, handlingens beskaffenhet, ens ställning och den skadelidandes behov (4 kap 1 § 1 mom i SkL). Om arbetsgivaren har redan kompenserat för arbetstagarens skada, kan arbetstagaren vara skyldig att ersätta skadan för bolaget.

Eftersom styrelsemedlemmar och möjliga förvaltningsrådsmedlemmar eller verkställande direktör inte är arbetstagare i bolaget, kan deras skadeståndsskyldighet inte stadgas enligt 3 kap 1 § 1 mom i SkL. Därmed stadgas det om deras skadeståndsskyldighet i 22 kap i AbL.

För aktieägaren, är skadeståndsansvaret begränsat till sådan situation som nämnts i punkten 6.1.2. där aktieägaren brutit mot bestämmelserna i aktiebolagslagstiftningen eller bolagsordningen (22 kap 2 § 1 mom i AbL).

6.2. Finsk kod för bolagsstyrning

Utöver Aktiebolagslagen, regleras de listade finska aktiebolagens verksamhet av bolagsstyrningskoden, som upprätthålls av Värdepappersmarknadsföreningen. Bolagsstyrningskoden anses vara den viktigaste enstaka självregleringsverktygen för de finska aktiebolagen (Mähönen & Villa 2019:79).

Eftersom aktiebolagslagen ger endast övergripande bestämmelser om corporate governance -principer, stiftades samarbetsorganet Värdepappersmarknadsföreningen år 2006 av Finlands Näringsliv (EK), Helsingforsbörsen (NASDAQ OMX Helsinki Oy) och Centralhandelskammaren. Föreningens mål är att samordna självregleringsnormerna och spelreglerna för handelslivet i Finland. (Värdepappersmarknadsföreningen 2020)

Bolagsstyrningskoden fungerar enligt följ eller förklara -principen och ska följas av alla bolag noterade i NASDAQ OMX Helsinki om de inte begränsas av hemortens lokala lagstiftning. Följ eller förklara -principen ger bolaget möjlighet till att avvika från kodens enskilda rekommendationer och efteråt motivera för varför avvikandet skett (Mähönen & Villa 2014:89; Värdepappersmarknadsföreningen 2019:8).

Bolagsstyrningskoden ställer rapporteringskrav som till vissa delar överskrider lagstiftningens krav. Meningen med koden för bolagsstyrning är att främja öppenheten i börsbolagen. Värdepappersmarknadsföreningen (2019:14) anser att transparensen ökar flexibilitet och effektivitet samt ger möjlighet att följa andra transparenta praxis som avviker från bolagsstyrningskoden men som passar bättre för bolaget.

Bolagsstyrningskoden har uppdaterats till år 2020 och innehåller 27 rekommendationer för börsbolagen. Även om koden är riktad till endast börsbolag, innehåller den även passande riktlinjer för icke-listade bolag. Det är dock värt att nämna, att koden är en uppsättning rekommendationer och förpliktar inte bolagen till att följa dem.

Bolagsstyrningskodens rekommendationer innehåller bland andra rekommendationer om dokumentens tillgänglighet, styrelsens sammansättning och styrelseledamotens kompetens och oberoende, styrelsens tillgång till information, belöning, intern övervakning, riskhantering samt om spridningen av information om ovannämnda frågor (Värdepappersmarknadsföreningen 2020).

Styrningskoden är alltså en uppsättning av rekommendationer och gemensamma spelregler på vilka bolagen kan själva bygga upp sin egen corporate governance -kod.

Börsbolagen ska årligen lämna en bolagsstyrningsrapport, eller corporate governance - rapport, oftast i samband med årsberättelsen, där de beskriver hur bolaget har behandlat de ärenden som lagstiftningen, styrningskoden och den interna corporate governance - koden kräver.

6.3. Lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet

Som i inledningen nämndes, garanteras insynen i den finska förvaltningen genom offentlighetsprincipen som stadgas om i Lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet, eller kortare offentlighetslagen, OffL (621/1999).

Offentlighetsprincipen kan enligt Mäenpää (2016:4) idag summeras till individens rätt till information som myndighet besitter och myndighetens skyldighet att överlämna den information som begärts. Därtill kan en myndighet öka på transparensen genom proaktivt agerande, det vill säga förse allmänheten med information på eget initiativ.

Insynen i myndigheternas verksamhet garanteras genom handlingsoffentlighet, det vill säga att alla myndighetshandlingar är offentliga, om offentligheten inte begränsas genom lag (1 § 1 mom i OffL).

Enligt offentlighetslagens 4 § anses myndigheter innehålla följande instanser:

- *Statliga förvaltningsmyndigheter samt övriga statliga ämbetsverk och inrättningar*
- *Domstolar och övriga lagskipningsorgan*
- *Statens affärsverk*
- *Kommunala myndigheter*
- *Finlands Bank, Finansinspektionen, Folkpensionsanstalten och andra självständiga offentligrättsliga inrättningar*
- *Riksdagens ämbetsverk och inrättningar*
- *Myndigheterna på Åland som utför riksmyndigheternas uppgifter*
- *Nämnder, delegationer, kommittéer, kommissioner, arbetsgrupper, förrättningsmän och revisorer i kommuner och samkommuner samt andra jämförbara organ som tillsatts för att självständigt utföra en offentlig uppgift.*

Utöver dessa, anses även sammanslutningar, inrättningar, stiftelser och enskilda personer som utövar offentlig makt och som enligt lag, en bestämmelse eller föreskrift utför ett offentligt uppdrag (4 § 2 mom i OffL). Detta lämnar utrymme för tolkning om i vilken utsträckning offentlighetslagen tillämpas på statligt ägda aktiebolag.

Om offentlighetslagen dock skulle beröra ett statligt ägt aktiebolag, skulle offentlighetslagen tillämpas på endast information och dokument som är relaterade till offentlig maktutövning, som stadgas om i 2 § 3 mom i GL. Dokument och information relaterade till möjlig annan verksamhet berörs inte av offentlighetslagen. Detta betyder att till exempel Yleisradio Oy förblir utanför offentlighetslagens tillämpningsområde även om den sköter ett offentligt uppdrag, utövar den inte offentlig makt. Å andra sidan fungerar Finnvera Oyj inom offentlighetslagens tillämpningsområde på grund av verksamheten sker på basis av en särskild bestämmelse och offentlig makt utövas. (Mäenpää 2016:114,126–128)

I 12 § 2 mom i GL stadgas om handlingsoffentligheten och att offentligheten inte får begränsas om det inte finns lagliga grunder för hemligstämplandet. Samma konstateras även redan i första paragrafen i offentlighetslagen, myndighetshandlingar är offentliga om de inte begränsats genom lag. Sekretessbeläggningen ska alltså stadgas genom lag och grundläggande författningar om hur begränsningar till handlingsoffentligheten ska ske finns stadgad i offentlighetslagen.

Stadgandet om sekretessbeläggningen av myndighetshandlingar hittas i offentlighetslagens 24 §. Även om lagen stadgar om sekretessbelagda myndighetshandlingar berör sekretessen informationen i handlingen, inte själva handlingen. Därmed kan man tala om sekretessbelagd information hellre än sekretessbelagda handlingar. Offentlighetslagens 24 § innehåller 34 olika punkter som kan begränsa tillgången till information i myndighetshandlingar. Grunderna för sekretessbeläggningen ska bedömas enligt informationen eftersom handlingen kan vara delvis offentlig och delvis sekretessbelagd. Offentlighetslagens 10 § stadgar om rätten att ta del av en sekretessbelagd handling på det sättet att den offentliga delen av handlingen ska lämnas ut. (Mäenpää 2016:394; Neuvonen 2017:118)

Som redan i kapitel 6.1.2 nämnts, aktiebolagslagens 5 kap 2 § hindrar aktiebolagets ledning från att lämna ut sådan information som skulle medföra väsentlig olägenhet för bolaget.

Ur detta kan härledas att offentliga aktörers verksamhet i aktiebolagsform skapar en offentlighetsparadox, då information som enligt offentlighetslagen skulle vara offentligt kan sekretessbeläggas genom att driva verksamheten genom aktiebolagsform. Om verksamheten skulle ske i myndighets- eller affärsverksform skulle offentlighetslagen alltså gälla.

6.4. Lag om statens bolagsinnehav och ägarstyrning

Lagen om statens bolagsinnehav och ägarstyrning, SBÄL (1369/2007) tillämpas på beslutsfattande som gäller statens bolagsinnehav och ägarstyrning i bolag med statlig majoritet, i statens intressebolag och i bolag som ägs direkt av statliga utvecklingsbolag (1 § 1 mom i SBL). Riksdagen har genom SBÄL gett ägarstyrningsansvaret till statsrådet med vissa undantag som stiftas om i 3 § i SBÄL. Riksdagen behåller dock makten i frågor som gäller säljandet av aktier i bolag där staten avstår från sitt fullständiga innehav eller bestämmelserätt. Riksdagen har även makten då staten vill köpa aktier som medför bestämmanderätt i ett betydande företag.

Statsrådet beslutar om köp och försäljning av aktier, det vill säga om statsinnehavet. Därutöver har vissa ministerium, som transport- och kommunikationsministerium, ägarstyrningsansvar över bolag som verkar under deras ansvarsområde.

Ägarstyrningen sker genom utövandet av statens rösträtt vid bolagsstämmor samt andra åtgärder genom vilka staten som aktieägare medverkar i bolagens förvaltning och påverkar deras verksamhetsprinciper (2 § 2 mom i SBÄL). Andra åtgärder kan sammanfattas till ägarstyrning genom statsrådets avdelning för ägarstyrning vars uppgifter presenteras i kapitel 6.5.3.

6.5. Statsrådets ägarpolitiska principbeslut

I detta kapitel presenteras statsrådets allmänna direktiv och krav för ägarstyrningen och de statligt ägda bolagen. Statsrådet utfärdade ett nytt ägarpolitiskt principbeslut den 8 april 2020. Principbeslutets viktighet för ägarstyrningen kan väl sammanfattas till följande citat ur beslutet:

”Statsrådets ägarpolitiska principbeslut styr statens verksamhet som aktieägare och gäller alla de aktiebolag där staten är aktieägare. Det ägarpolitiska principbeslutet är bindande för ministerierna när de drar upp sina egna ministerspecifika ägarpolitiska riktlinjer.” (Statsrådet 2020:5)

Utgångspunkten för hur strategier för bolagen ska byggas upp är statens intresse i bolaget. Intresset kan vara strategiskt, till exempel verksamhet som grundar sig på landets försvar eller försörjningsberedskap, skötsel av en specialuppgift, till exempel bolag med särskilt definierade samhälleliga uppgifter, eller rent placerarintresse. Enligt Statsrådet (2020:5) ska statens innehav utvärderas utifrån samhällsekonomisk nytta, det vill säga att bolagsägandet ska tillföra mer nytta till samhället än om ägandet skulle ligga hos privata ägare. I principbeslutet (Statsrådet 2020:6) konstateras att ägarpolitiken skall vara öppen och konsekvent och att staten ska stöda bolagens tillväxt och utveckling.

6.5.1. Statens mål som ägare

Statsrådet har även listat de målen som staten har som aktieägare (Statsrådet 2020:7):

- *Vid skötseln av bolagsinnehavet eftersträvas ett så gott samhälleligt och ekonomiskt helhetsresultat som möjligt.*
- *Näringsstrukturen ska bli mångsidigare och starkare genom att främja en positiv och hållbar strukturomvandling.*
- *Utdelningspolitiken skall vara förutsägbar med beaktande av de bolagsspecifika behoven och ägarens förväntningar.*
- *Kapitaliseringar av bolagen görs i regel med medel ur statsbudgeten.*
- *Förutom ekonomiska faktorer ska bolagen dessutom beakta verksamhetens sociala, regionala och miljömässiga konsekvenser.*

- *Statens målsättning är att de statliga bolagen ska vara föregångare i övergången till en klimatneutral cirkulär ekonomi, i utnyttjandet av digitaliseringen och i fråga om ansvarsfullhet.*

Statsrådet betonar det ansvarsfulla agerandet i de bolagen som staten äger. Enligt principbeslutet är bolagens ansvarsfulla affärsverksamhet en del av det samhälleliga resultatet och en förutsättning som staten kräver. De strategiska målen som Statsrådet nämner i principbeslutet är förstärkning av det inhemska ägarskapet, en mångsidigare näringsstruktur, nyskapande och främjandet av en hållbar strukturomvandling. Staten vill att de statliga bolagen ska vara föregångare inom forskning, utveckling och innovationer. Att vara föregångare nämns även angående investering i framtidens affärsverksamheter och risktagningens hantering samt utnyttjandet av digitalisering och övergång till cirkulär ekonomi. (Statsrådet 2020:7).

Angående de bolag som utför specialuppgifter har statsrådet skrivit ner strikta regler i principbeslutet. Bolagen med specialuppgifter får inte snedvrider konkurrensen inom verksamhetsområdet och bolagens verksamhetsprinciper, finansiella struktur och avkastningsmål ska vara jämförbara med branschens andra bolag. Även för de bolag som utför specialuppgifter förutsätts förutsägbar utdelningspolitik och ansvarsfullt agerande. (Statsrådet 2020:8)

6.5.2. Företagsansvar och beslutsfattande

Som det märks, betonas företagsansvaret starkt i det nya ägarpolitiska principbeslutet. I principbeslutet (Statsrådet 2020:9) listas följande punkter som principer för företagsansvar:

- *Företagen förutsätts ha en stark integrering av företagsansvaret i affärsverksamheten och en målinriktad ledning av företagsansvaret.*
- *Bolagen ska identifiera klimatpåverkningarna av sin egen verksamhet, dess konsekvenser för miljön och den biologiska mångfalden samt ställa upp ambitiösa mätbara mål för dessa i förhållande till jämförelsebolagen.*

- *Det förutsätts att de statsägda bolagen beaktar målet om ett klimatneutralt Finland 2035 och målen i klimatavtalet från Paris om att begränsa klimatförändringen så att temperaturökningen hålls under 1,5 grader.*
- *De mänskliga rättigheterna ska beaktas på ett transparent sätt både i den egna verksamheten och i underleverantörskedjorna med beaktande av kraven i FN:s principer.*
- *Aggressiv skatteplanering godkänns inte.*
- *Betydande observationer, vidtagna åtgärder och uppnående av mätbara mål ska rapporteras till ägaren.*

Staten förutsätter att bolagen bedriver en ansvarsfull verksamhet och förpliktar bolagens styrelser att svara för den och att rapportera om verksamheten till ägarna vid bolagsstämmor. Enligt Statsrådet ska företagen agera på ett ansvarsfullt sätt som främjar samhället som helhet. Avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli ska följa företagets verksamhet och se till att de följer kraven om ansvarfullt agerande. Företagsansvaret ska vara integrerat i affärsverksamheten och företagen förväntas vara föregångare inom det. För att stöda företagsansvaret kräver statsrådet att företagen har i bruk ett anonymt anmälningssystem för upptäckta missförhållanden eller missbruk. Utöver ett så kallat *whistle-blowing* -system ska bolagen även ha en verksamhets- och rapporteringsmodell för korruptionsbekämpning. Bolagen ska även rapportera om företagsansvaret i årsberättelse eller i en skild företagsansvarsrapport samt rapportera om betydande observationer till ägaren. (Statsrådet 2020:9–10)

Staten som ägare kräver att på verksamheten ska tillämpas de ovannämnda dokumenten, OECD:s rekommendationer om corporate governance (kapitel 6.1) och Värdepappersmarknadsföreningens kod för bolagsstyrning (kapitel 6.3). Statsrådet påminner även att de operativa och företagsledningsmässiga besluten hör till bolagets ledning och styrelse enligt aktiebolagslagen. För ägarstyrningens del, är det alltså avdelningen för ägarstyrningen vid statsrådets kansli som är ansvarig för beredningen av riktlinjerna för ägarstyrningen och verkställandet av besluten. I principbeslutet nämns bland annat följande uppgifter: styrelseval, uppföljning av ansvarsfullheten, företagsarrangemang, kapitalisering och grundande av nya bolag. (Statsrådet 2020:11–12)

6.5.3. Ägarstyrningens metoder och innehåll

I statsrådets ägarpolitiska principbeslut (Statsrådet 2020:13) listas sex olika metoder för ägarstyrning:

- *Staten är en aktiv, modig och initiativrik ägare vars verksamhet grundar sig på självständig ägarstrategisk påverkan och ekonomisk analys.*
- *Bolaget har ansvar för att diskutera väsentliga frågor med betydande ägare.*
- *Som en del av förvaltningen av bolagstillgångarna tillsätter staten företrädare i styrelserna för de bolag som staten äger.*
- *Vid valet av styrelseledamöter säkerställs det att de personer som väljs förstår både principerna för staten som ägare och de bolagsspecifika strategiska målen, och förbinder sig till dem.*
- *Genom val av styrelseledamöter ökas mångfalden och nytt kunnande.*
- *Staten förutsätter en initiativrik och god personalpolitik av sina bolag och rekommenderar att personalen är representerad i bolagens förvaltningsorgan*

Enligt principbeslutet tar staten vid behov ställning till bolagens strategiska och ekonomiska frågor och bolagens ledning har ansvaret för att informera betydande ägare om sådana frågor som påverkar bolagets verksamhet. Enligt Statsrådet förväntas ett öppet informationsutbyte och en öppen diskussion med staten som ägare. I principbeslutet påpekas dock att all diskussion mellan ägaren och ledningen ska ske inom ramen för lagstiftningen. Statsrådet nämner även att staten vill fungera som en aktiv ägare och utser sådana styrelsemedlemmar som känner till statens målsättningar. För att säkerställa att de personer som utses till styrelsemedlemmar ansvarar avdelningen för ägarstyrning för valprocesserna. Utöver de behöriga styrelsemedlemmar, ska även personalen få medverka i förvaltningsorganen och kunna representera sig i dem. (Statsrådet 2020:13–14)

7. Analys av materialet

Den finska staten äger helt eller delvist 66 olika bolag som varierar mycket i storlek och verksamhetsområde. Eftersom bolagen varierar, varierar även ägarstyrningen och de tillgängliga transparensmekanismerna dem emellan. De statligt ägda aktiebolagen och ägarens möjliga transparensmekanismer kommer att analyseras enligt statsrådets indelning, det vill säga indelning enligt ägarintresse. Statens ägarintresse i aktiebolag är delat i tre olika kategorier: placerarintresse, strategiskt intresse och bolag med specialuppgifter. Analysen sker genom att materialet i kapitel 6 speglas mot den teoretiska referensramen i kapitel 4. Analysen försöker hitta svar på forskningsfrågorna *vilka transparensmekanismer finns i statligt ägda aktiebolag och hur påverkar dessa mekanismer på transparensen i sagda bolag?*

Som det märks från tidigare kapitlen, är det flera faktorer som påverkar på hur statens ägarstyrning kan inverka på transparensen i statligt ägda aktiebolag. Ägarstyrningen påverkas av nationella och internationella riktlinjer, nationell lagstiftning och andra direktiv och krav. Kan staten som ägare påverka hur transparent sina bolag sköter den uppgift som de har?

I detta kapitel kommer transparensmekanismernas förutsättningar att identifieras enligt Lekvalls normsystem som presenterats i kapitel 4.1. Därefter kommer transparensmekanismerna att identifieras enligt Helads indelning av transparenskategorier presenterad i kapitel 4.2. När transparensmekanismerna har identifierats, analyseras bolagsgruppernas transparensförutsättningar enligt statsrådets indelning av bolagen enligt ägarintresset.

Det bör dock påpekas i detta skede att även om analysen sker gruppvis, kan det även finnas skillnader inom grupperna. Eftersom bolagen inom grupperingarna verkar på mycket olika verksamhetsområden, kan även lagar som tillämpas på dem skilja. Vissa av de statligt ägda aktiebolagen har så kallade dubbelroller, det vill säga att de kan fungera på en öppen marknad som vilken som helst privat bolag, men samtidigt sköter bolaget en uppgift som är central för till exempel försörjningsberedskapen.

Även om skillnader inom ovannämnda grupper finns, är det dock en välutvecklad indelning av varför staten äger aktiebolag. Därmed kan man argumentera för att denna

indelning och analysen på basis av denna indelning kan medföra ett tillägg till forskningsfältet.

7.1. Regleringsformerna och transparensen

Enligt Lekvall (2014:15) bestäms corporate governance -ramverket enligt tre olika nivåers normsystem. Lekvalls normsystem delar ramverket till lagstiftning, marknadens självreglering och till informella normer och vanor. Statens dubbelroll som lagstiftare och ägare i bolagen kan i värsta fall orsaka snedvridning av marknaden. Enligt OECD:s riktlinjer för Corporate Governance i statligt ägda bolag ska statens lagstiftande roll och ägarstyrning klart skiljas åt för att undvika problem som dubbelrollen kan medföra. I detta kapitel analyseras förutsättningarna för corporate governance i de statligt ägda bolagen i Finland.

7.1.1. Reglering genom lagstiftning

Den högsta nivån i Lekvalls normsystem, och även i en västerländsk rättsstat är lagstiftningen. Den finska aktiebolagslagstiftningen från år 2006 är en allmän lag och tillämpas på samtliga bolag registrerade enligt finsk lag, även de statsägda aktiebolagen.

Aktiebolagslagens corporate governance -ramverk grundar sig på formaliteterna kring bolagen, som till exempel hur makten fördelas, hur beslutsfattandet i bolaget går till, allmänna övergripande regler och hur ansvarsutkrävningen fördelas mellan ägaren, ledningen, bolaget och tredje parter.

Den finska aktiebolagslagstiftningen behandlar inte direkt principer för corporate governance, utan fungerar som ett regleringsramverk på vilket vidare mekanismer kan byggas (Mähönen & Villa, 2014:88). Att det nordiska självregleringstanken är stark även i Finland syns även i finsk aktiebolagslagstiftning. Finska aktiebolagslagar är långvariga, och innehåller endast övergripande regler och krav för hur förvaltningen ska organiseras. Lagstiftaren har lämnat mycket utrymme för näringslivets självreglering, och låter marknaden hitta de så kallade *best-practises*.

Aktiebolagslagens tanke är att skydda näringslivet och därmed även bolagens företags- eller affärshemligheter. Bolagsledningens ansvar är klart definierat i lagen och omsorgs- och lojalitetsplikten tillämpas även på ledningen i statligt ägda aktiebolag.

Till skillnad från offentlighetslagen där alla myndighetshandlingar är offentliga om inte annat genom lag föreskrivs, är handlingsoffentligheten i aktiebolagslagen bristfällig ur en

transparensynvinkel. Enligt 5 kap 25 § i aktiebolagslagen hindras bolagets ledning från att ge ut information till aktieägaren eller någon annan utomstående, som till exempel medborgare, om informationen innehåller till bolaget skadlig information. Eftersom skadligheten inte behöver vara ekonomisk eller annars definierat, leder detta till en situation där insynen i bolagets verksamhet försvagas.

Då statligt ägda aktiebolag sköter ett offentligt uppdrag kan offentlighetslagen tillämpas på verksamheten. Att aktiebolag sköter offentliga uppdrag, som annars skulle skötas av myndigheter är ur transparensynvinkeln problematiskt. Eftersom offentlighetslagen kan endast tillämpas på verksamheten där offentlig maktutövning sker, förblir mycket av offentliga uppdrag utan offentlighetens insyn. Även om det anses en motiveringsskyldighet följer av sekretessbeläggningen, uppstår en offentlighetsparadox, då information som hos myndigheter skulle vara offentligt kan sekretessbeläggas i aktiebolagsform.

7.1.2. Självreglering

Självregleringen av marknaden, det vill säga aktörerna inom samma verksamhetssektor, är essentiell för corporate governance i Finland. Eftersom lagstiftaren gett mycket utrymme för självregleringen, innehar bolagen själva mycket makt i hur till exempel transparensen ska förverkligas. Även om de företagsspecifika reglerna varierar inom verksamhetssektorn, finns de gemensamma spelreglerna som definierats tillsammans. Lekvall (2014:21–22) påpekar även att det så kallade avtalssamhället där självregleringen spelar en stor roll föredras före reglering genom lagstiftning, eftersom den är mer flexibel. Då självregleringen fungerar, behöver lagstiftaren inte stifta komplexa och detaljerade lagar.

Finska koden för bolagsstyrning som upprätthålls av Värdepappersmarknadsföreningen anses enligt Mähönen & Villa (2019:79) vara det viktigaste enstaka självregleringsverktyget. Även statsrådet kräver att sina bolag, listade i börserna eller ej, ska följa de normer och regler som finns i koden. Även om koden är en uppsättning rekommendationer, anses den vara förpliktande. Om avvikelser från koden sker, följer en motiveringsskyldighet.

Avvikandet från koden och motiveringsskyldigheten kan även fungera som ett sätt att utveckla själva normsystemet. Då nya idéer motiveras, kan gamla handlingssätt förnyas och vidare leda till en bättre fungerande marknad.

7.1.3. Informella normer och vanor

Som ovan nämnt, påverkas de bolagsvisa reglerna alltså starkt av marknadens självreglering. Självregleringsverktygen ger bolagen rörelserum för att hitta de sätten som bäst passar dem så länge som kraven uppfylls. Ägarens påverkningsmöjligheter på bolagets verksamhet definieras i aktiebolagslagen och vidare i bolagsordningen.

Statlig ägare ska enligt OECD:s riktlinjer definiera en policy om hur informationen i sina bolag ska ske (OECD 2015:18). Statsrådets ägarpolitiska principbeslut styr statens verksamhet som aktieägare, och innehåller enligt OECD:s riktlinjer bland annat statens mål som ägare, riktlinjer om hur företagsansvar och beslutsfattande ska gå till, och vilka metoder som staten vill implementera i bolagen.

Statsrådet har i sitt principbeslut betonat starkt att de statligt ägda aktiebolagen ska inte endast fungera som ekonomiskt nyttiga för statsbudgeten, utan ha en aktiv roll i sitt verksamhetsområde. Staten kan alltså även via sina bolag påverka på självregleringen av marknaden genom att ha sina bolag utveckla nya handlingssätt, som till exempel *whistle-blowing* -systemet angående anmälning av upptäckta missförhållanden eller missbruk.

Statsrådets principbeslut behandlar dock utvecklingen av transparensen i sina bolag på en yttlig nivå. I principbeslutet (Statsrådet 2020:13) nämns att bolaget har ansvaret om att diskutera väsentliga frågor med ägaren följer dock OECD:s riktlinjer (OECD 2015:12) om att undvika att obehörigt inblandande i bolagens verksamhet.

7.2. Transparensmekanismer

Transparensens innebörd varierar beroende på i vilken situation som staten befinner sig i och vad man med transparensen försöker främja. I Finlands situation kan transparensen förstås som att möjliggöra aktivt deltagande och ansvarsutkrävning genom att ha tillgång till tillräcklig information om samhället. Aktivt deltagande från allmänheten och ansvarsutkrävningen genom klara förvaltningsstrukturer främjar samhällets funktioner och hindrar möjlig korruption. Som nämnt i kapitel 4.2 kan man enligt Heald (2012) alltså inte tala om en enda transparens, utan flera olika varianter i förhållande till det som undersöks. Transparensmekanismer bygger alltså upp en mångdimensionerad helhet, som enligt Heald kan delas in i fyra övergripande kategorier.

Transparensmekanismerna som enligt materialet i kapitel 6 identifierats kommer att delas upp enligt Healds fyra kategorier: transparensen inåt, utåt, uppåt och neråt. Därefter kommer de att analyseras genom att dela dem enligt komponenterna presenterade i kapitel 4.2.

7.2.1. Transparens inåt

Den inåtriktade transparensen är de mekanismer som införts för att organisationerna ska fungera transparent. Staten fungerar inte enbart som aktieägare, utan har även den reglerande makten. Riksdagen, som även i sista hand är den institution som ansvarar för ägarandelarna i statligt ägda aktiebolag, har som uppgift att stifta lagar, inte enbart för de bolag som är i staten ägo, utan hela samhället. Staten som aktieägare kan alltså ändra lagstiftning för att styra bolagen mot det hållet som den vill. Detta är dock inte möjligt i en västerländsk demokrati, där en effektiv marknad är essentiell för samhällets funktioner.

I statsrådets ägarpolitiska principbeslut som styr statens verksamhet som aktieägare har regeringen dock satt ett mål om att de statligt ägda aktiebolagen ska vara föregångare i fråga om ansvarsfullhet. Målet förstärks genom förpliktelser till bolagen och dess ledning. Bolagens styrelser ska rapportera om verksamheten till staten vid bolagsstämmor, där staten som aktieägare kan använda sin makt. Aktieägaren kräver att bolagen har företagsansvaret integrerat i affärsverksamheten och har ett *whistle-blowing* -system för

att upptäcka möjliga missförhållanden eller missbruk. Utöver dessa kräver statsrådet även ett öppet informationsutbyte och en öppen diskussion med staten som aktieägare.

7.2.2. Transparens utåt

Utåtriktad transparens byggs upp av sådana mekanismer som verksamhetssektorns krav förutsätter. Bolaget anpassar sig alltså till de kraven som omgivningen ger upphov till. Utåtgående transparens påverkas starkt av vilken omgivning som bolaget är i. Som exempel av detta kan nämnas den finska koden för bolagsstyrning. Självregleringen inom affärsverksamheten har en lång historia i Norden, och Värdepappersmarknadsföreningen är ett bra exempel på detta. På grund av den historiskt sett långa självregleringen har fungerat bra, har lagstiftaren endast gett övergripande bestämmelser om hur verksamheten ska fungera, och de interna spelreglerna har kunnat formats på ett effektivare sätt.

Koden för bolagsstyrning är menad för att främja öppenheten i börsbolagen men förpliktar dock inte bolagen på samma sätt som lagstiftning. Därutöver gäller koden för bolagsstyrning endast börsbolagen. Staten som ägare har dock krävt i statsrådets principbeslut att koden ska följas i samtliga aktiebolag som staten äger.

Bolagsstyrningskoden, och självreglering överlag, fungerar bäst då marknaden sätter press på bolagen för att driva verksamheten effektivare. Som Värdepappersmarknadsföreningen (2019:14) anser, transparensen ökar effektiviteten, eftersom ineffektiva verksamhetsstrukturer eller sed kan identifieras lättare och jämföras med andra på marknaden. Detta blir problematiskt då konkurrensen från marknaden saknas. Speciellt bolag som sköter offentliga uppgifter kan lida av avsaknad av konkurrens. Verksamheten kan vara transparent, men benchmarking utan konkurrenter blir omöjligt.

Staten förutsätter att aktieägandet ska medföra mer nytta till samhället än om ägandet skulle ligga hos privata ägare. Staten förutsätter även att sina bolag ska vara föregångare i speciellt frågor om ansvarsfullhet. Tanken bakom ägandet av bolag som verkar på en öppen marknad kan alltså även föras till utvecklingen av självregleringen. Genom att kräva ansvarsfullhet och satsningar i bland annat transparensen kan staten alltså i bästa

fall även påverka marknadens självreglering genom att utveckla nya sätt som sprids till andra bolag.

7.2.3. Transparens uppåt

Uppåtriktad transparens innefattar mekanismer som ökar på transparensen från bolaget till ägaren. Uppåtriktad transparens gör det möjligt för ägaren att bedriva aktiv ägarstyrning eftersom bättre insyn i bolagets verksamhet hjälper fatta bästa beslut. Aktiebolagslagen ger ramen för hur informationsgången mellan bolaget och aktieägarna fungerar. Aktieägarnas beslut angående bolagets verksamhet sker enligt aktiebolagslagens 5 kap 1 § 1 mom i bolagsstämman. De stora besluten ska ske genom bolagsstämma, som stora ägare, det vill säga ägare med sammanlagt minst en tiondel av aktier, kan kräva. På ordinarie bolagsstämma fastställs det gångna årets bokslut och verksamhetsberättelse, det vill säga aktieägarna får i värsta fall informationen om bolagets verksamhet i efterskott om inga andra bolagsstämmor har ordnats.

Det bör dock påpekas att även om bolagsstämmor skulle ordnas med jämna mellanrum och kontakten mellan ägaren och bolagets ledning fungerar, kan informationsgången vara bristfällig. Detta kan bero på aktiebolagslagens 5 kap 25 § som hindrar bolagets ledning att ge ut information som kan medföra olägenhet för bolaget. Eftersom det i sista handen är bolagets ledning som beslutar om informationen kan ges ut, har aktieägaren i princip inte en klar och entydig bild om bolagets verkliga situation.

Statsrådet nämner i sitt principbeslut att staten tar vid behov ställning till sina bolags strategiska och ekonomiska frågor, men samtidigt påminner om bolagsledningens ansvar om informering till ägarna (Statsrådet 2020:13). Staten utser även medlemmar till bolagens styrelser för att garantera att bolagen följer statens målsättningar.

Bolagsledningens omsorgs- och lojalitetsplikt (Aktiebolagslagen 1 kap 8 §) kräver att ledningen ska främja bolagets intressen. Detta kan medföra problem för ägaren, då bolagets intressen inte möter samhällets intressen. Grundtanken om att bolagets ledning, det vill säga styrelsen och verkställande direktören, ansvarar för bolagets dagliga verksamhet hindrar ägaren från att ingripa i situationer där kunskapen om verksamheten är bristfällig. Detta lyfts även upp av OECD (2015:12) i sina riktlinjer. Skillnaden mellan bolagens verksamhetsområde varierar dock stort, och speciellt i fallen där aktiebolaget

sköter ett offentligt uppdrag kan inblandandet från staten som ägare vara önskvärt ifall det anses nödvändigt.

7.2.4. Transparens neråt

Neråtriktad transparens syns i en klar ansvarsutkrävning. För att ansvarsutkrävningen ska fungera, krävs att rollerna i bolaget är klara. Bolagets ledning ska kunna lita på att ägarens krav är konsekventa och att arbetsro råder. Samtidigt ska ägaren kunna lita på att bolagets ledning följer instruktioner och krav på bästa möjliga sätt. Ansvarsutkrävningen ska fungera kontinuerligt, men lyfts ofta upp i sådana skeden då något märkbart har inträffat. Då lyfts upp frågor om vem som ansvarar för verksamheten.

Ägarstyrningen fungerar bakom en komplex förvaltningspyramid, men enligt OECD:s riktlinjer har statsrådet delat ansvaret till avdelningen för ägarstyrning som svarar till ministern som ansvarar om ägarstyrningen. Operativa och företagsledningsmässiga besluten hör till bolagets ledningens ansvarsområde.

Frågan om ansvarsutkrävning i statligt ägda aktiebolag skiljer sig från privata aktiebolag, eftersom bolagen är på ett sätt allas gemensamma egendom. Vi förväntar oss transparenta verksamhetsformer av alla myndigheter och att de statligt ägda aktiebolagen agerar ansvarsfullt. Transparensen, speciellt angående handlingsoffentligheten, i aktiebolag skiljer sig stort från vad som krävs av myndigheterna. Eftersom offentlighetslagen tillämpas endast på den delen av bolag som utövar offentlig makt, kan bolagen i princip undanhålla all annan information som inte enligt lagstiftning ska vara tillgängligt. Aktieägaren kan kräva att bolagen delar information, men i princip har bolaget och dess ledning lagliga grunder att inte ge ut viss information (5 kap 25 § ABL).

Problematiken om vem som ansvarar för vad när det gäller statligt ägda aktiebolag har med jämna mellanrum synats i medier (Strömberg et al. 2019; Hanhivaara 2013; Kauppinen 2019ab; Järvinen 2019; Stenroos 2018; Sundqvist 2013). Styrelsen, vars medlemmar ägaren har makten att välja vid bolagsstämma är dock sällan den som skrivs om i medier. Ansvaret ligger i mediernas åsikt ofta hos antingen verkställande direktören eller ministern som ansvarar för ägarstyrningen. I fallet Posti tyckte styrelsen att verkställande direktören Heikki Malinen hade följt de instruktioner och uppfyllt de kraven som getts av styrelsen. Styrelsen har gett instruktioner som baserat sig på ägarens

krav. Som resultat föll hela regeringen Rinne och Malinen fick gå. Styrelsen för Posti Group Oy har hållits samma genom hela processen. (Hakahuhta 2020)

7.3. Skillnader mellan bolagsgrupperna

I detta kapitel kommer gruppernas särdrag i fråga om transparensmekanismer analyseras enligt statsrådets indelning baserat på ägandets grunder. Som nämnts i flera sammanhang i denna avhandling, varierar de statsägda bolagen från varandra. För att få en klar bild om hur skillnaderna syns i ägarens påverkningsmöjligheter i bolagets verksamhet, bör de särskilda skillnaderna presenteras.

Även om det finns variation inom grupperna enligt statsrådets indelning, är grunden för ägandet en bra indikator om hur transparent bolagen ska driva sin verksamhet. Av bolag som sköter offentliga specialuppgifter kan förväntas ett högre transparenskrav än av sådana bolag som driver sin verksamhet på en öppen marknad eftersom de sköter sådana uppgifter som offentliga aktörer annars skulle ansvara för.

7.3.1. Bolag där staten endast har ett starkt placerarintresse

Bolagen där staten endast har ett starkt placerarintresse innefattar sådana bolag som inte ägs eller behöver ägas till 100 procent av staten. Bolagen är listade börsbolag, eller bolag som tänks listas, som verkar på en öppen marknad där konkurrensen är hård.

Börsbolag och andra storbolag som driver marknadsmässig verksamhet får inte särbehandlas av den som använder offentlig makt. Om staten skulle låta sina bolag fungera annorlunda än tillämpbar lagstiftning och direktiv säger, skulle det leda till snedvridning av marknaden. Om staten däremot skulle sätta mycket striktare krav för sina bolag som bedriver marknadsmässig verksamhet, skulle bolagen lida av situationen. Då uppgifter och uppföljning ökas, ökar även kostnaderna och förminskning av vinstmarginalen.

Marknadsmässig självreglering har långa rötter i det nordiska ekonomiska systemet, och en utvecklad självreglering har lett till ett system där den övergripande regleringen förstärks av en stark självreglering. Ett riktigt bra exempel på detta är finska koden för bolagsstyrning. På grund av självregleringen kan lagstiftningen hållas mer flexibel, och de så kallade *best-practises* kan styra hur verksamheten ska hållas transparent. Även samarbetsorganet Värdepappersmarknadsföreningen anser att transparenta verksamhetsmodeller leder till en mer effektiv marknad, eftersom flexibiliteten och effektiviteten ökar (Värdepappersmarknadsföreningen 2019:14). Till skillnad från en stel

lagstiftning, kan marknaden alltså själv hitta de bästa lösningarna och samtidigt upprätthålla en om inte högre, åtminstone lika hög nivå av transparens.

Att staten äger icke-strategiskt viktiga aktiebolag som verkar i en öppen marknad har en allmänekonomisk nytta. Solidium som förvaltar en stor del av de icke-strategiska bolags aktier betalade år 2019 över 350 miljoner euro som dividender (Solidium 2020). Totalt betalade alla de statligt ägda bolagen som är listade i Helsingforsbörsen ut över 1,1 miljarder euro som dividend till staten (Bhose 2019).

7.3.2. Bolag där staten har ett strategiskt intresse

Bolagen med strategiskt intresse verkar inom sådana verksamhetsområden som är centrala för samhällets funktioner. Strategiska intresset kan uppstå även om inom verksamhetsområdet skulle finnas konkurrerande privata aktörer. Det strategiska intresset realiserar i undantagssituationer, då marknads verksamhet påverkas av yttre störningar. Med statligt ägarskap vill man garantera att energiförsörjningen, logistiken, försvaret och den kritiska infrastrukturen upprätthålls med hjälp av bolagen. I en normal situation fungerar bolagen enligt marknadens gemensamma spelregler, och kan jämföras med bolag där staten endast har ett starkt placerarintresse.

På grund av det strategiska ägarintresset kan man argumentera för att den verksamhet som är kritiskt för statens försörjningsberedskap borde vara under offentlighetslagstiftningens tillämpningsområde. Eftersom statens försörjningsberedskap är en offentlig uppgift, borde även all verksamhet förknippad till den vara under samma lagstiftning som annan offentlig verksamhet. Även om offentlighetslagstiftningen skulle tillämpas på verksamheten, skulle tillgången till information om beredskapen kunna begränsas enligt offentlighetslagens 24 § punkter 7–10.

Eftersom bolagen verkar på en öppen marknad enligt marknadens gemensamma spelregler då samhället befinner sig i en normal situation, kan staten inte sätta bolagen i klar särställning med lagstiftning eller diskriminerande krav. De strategiskt viktiga bolagen är även ekonomiskt nyttiga för staten. År 2019 stod Fortum och Neste för en över hälften av statens dividendinkomster, Fortum med nästan 500 miljoner euro och Neste med över 130 miljoner euro (Lukkari 2019).

7.3.3. Bolag som sköter en specialuppgift

Samhällsuppgifter har traditionellt skötts av offentliga myndigheter. På grund av new public management -tänkandet har dock en del av de traditionella myndighetsuppgifterna bolagiserats. Bortsett från Yleisradio Oy, Finnfund Oy, och delar av Veikkaus Oy har alla bolagen som sköter specialuppgifter grundats eller bolagiserat sin verksamhet efter år 1990, och 9 av dem under det senaste decenniet.

Som det redan i flera sammanhang konstaterats, tillämpas offentlighetslagen endast på den information som är relaterade till offentlig maktutövning. Även om vissa av de bolag med specialuppgifter använder offentlig makt, nämnd i kapitel 6.5, är det flera bolag med specialuppgifter som tidigare varit myndighetsuppgifter som inte berörs av offentlighetslagens transparenskrav. Då verksamheten bolagiserats, och drivs i aktiebolagsform, tillämpas aktiebolagslagen och dess transparensmekanismer.

För specialuppgiftsbolag är även ägarstyrningen mer komplicerad än för börsbolagen som styrs av statsrådets kansli eller holdingbolagen Valtion kehitysyhtiö Vake Oy eller Solidium Oy. Som det framgår från Figur 1, styrs många av specialuppgiftsbolagen skilt av andra ministerier. Detta medför en tilläggsnivå i styrningskedjan och kan i värsta fall leda till problem med obehörigt inblandande i bolagens verksamhet och en oklar situation angående ansvarsutkrävningen (OECD 2015:12).

8. Slutsatser

Den finska statens innehav av aktiebolag är stort även i internationell jämförelse. År 2012 var värdet av statsägda aktiebolag i förhållandet till BNP över 50 % som berättigar på en klar första plats före tvåan, Sverige med 30 % i förhållandet till BNP (EVA 2016). Värdet på statens ägande i de 17 börsnoterade bolag ligger för skrivande stund på över 22 miljarder euro (Statsrådets kansli 2020b). Utöver de 17 börsnoterade bolagen äger staten 36 icke-noterade kommersiella bolag samt 30 bolag med specialuppgifter. De statligt ägda aktiebolagen är alltså ekonomiskt viktiga för staten. Staten får årligen över en miljard euro i dividender från sina aktiebolag som kan användas till det gemensamma goda. Transparenskraven för de statligt ägda aktiebolagen varierar beroende på bolagen verksamhetssektor. De rent ekonomiskt viktiga bolagen ska garanteras en rättvis behandling i enlighet med marknaden från ägaren, medan kraven för bolagen med specialuppgifter bör vara striktare. Striktare krav för bolagen med specialuppgifter baserar sig på det faktum, att verksamheten annars skulle måsta drivas i myndighetsform eller helt låtas över till marknaden.

Syftet med denna avhandling har varit att studera genom vilka mekanismer kan staten påverka på sina bolags transparens. Detta kan endast göras med hjälp av en analys av dessa aktiebolags omständigheter som påverkar på hur transparensen förverkligas. Meningen var att undersöka hur staten som aktieägare kan använda sin makt och främja transparensen i aktiebolagslagen. I detta kapitel sammanfattas de identifierade och analyserade transparensmekanismerna presenterade i kapitlen 6 och 7. Syftet sammanfattades till två forskningsfrågor:

- *Genom vilka mekanismer kan staten som aktieägare påverka på statligt ägda aktiebolagens transparens?*
- *Hur skiljer sig transparensmekanismerna mellan de statligt ägda aktiebolagen?*

Enligt OECD:s (2015:17) grundläggande krav för statligt ägande ska staten ha en klar policy gällande ägarstyrningen, policyn ska vara öppet för offentligheten, staten ska definiera grunderna för ägandet bolagsvis och det statliga ägandet av bolag ska maximera värdet för hela samhället. För att garantera en effektiv och öppen marknad samt säkerställa de statsägda aktiebolagens effektivitet, transparens och ansvarsutkrävning har OECD (2015:7–9, 11) i sina riktlinjer satt upp tre delmål:

- *Professionalisering av statligt ägarskap*
- *Bolagens verksamhet ska motsvara privata bolags effektivitet, transparens och ansvarsutkrävning enligt god sed*
- *Konkurrenssituationen ska vara jämlik för privata och statligt ägda bolag*

Även om den finska statens innehav av aktiebolag är stort och bolagens verksamhetsområden varierar, har Finland enligt denna avhandling lyckats uppfylla de målen som OECD nämner i sina riktlinjer för corporate governance i statligt ägda aktiebolag. Att statsägda aktiebolag är jämlika med privata bolag är dock inte alltid tillräckligt.

Då verksamheten drivs marknadsmässigt och statens intressen är rent ekonomiska, är det viktigt att de statsägda bolagen inte särbehandlas. Problematiken med statligt ägarskap av aktiebolag ligger i bolagen med specialuppgifter eller bolag som är strategiskt viktiga för staten. Bolagen med specialuppgifter, som bedriver verksamhet som staten och allmänheten är beroende av, ska inte jämföras med andra aktiebolag, utan med myndigheter som annars skulle sköta uppgifterna. Skillnaderna i transparensmekanismerna mellan myndigheter och aktiebolag är stora.

Aktiebolagslagstiftningen grundar sig på en lång historia av självreglering. Självregleringen kan endast fungera i en öppen och mångfacetterad marknad och då staten sköter specialuppgifter genom aktiebolag, uppstår situationer där konkurrensen på marknaden och därmed självregleringen blir bristfällig.

Offentlighetsprincipen är ett av de mest centrala elementen för vår rättsstat. Offentlighetsprincipen garanterar insynen i myndigheternas verksamhet, och är essentiell i fråga om ansvarsutkrävning och förkämpning av korruption. Enligt offentlighetslagen, som tillämpas på myndigheter, garanteras insynen i verksamheten genom handlingsoffentligheten. Handlingsoffentligheten kan endast begränsas genom lag. Offentlighetslagen kan endast tillämpas på aktiebolag då bolaget använder offentlig makt i enlighet med grundlagens 2 § 3 mom. Dokumenten och informationen relaterad till annan verksamhet förblir utanför offentlighetslagens tillämpningsområde.

Transparensmekanismerna tillgängliga för aktieägaren är begränsade. Eftersom staten innehar den lagstiftande makten, kan man med hjälp av lagstiftning öka på transparensen

genom ökat krav för rapportering eller handlingsoffentlighet. För att garantera effektiviteten och undvika snedvridning av konkurrenssituationen kan staten dock inte ändra omständigheterna för marknadsmässigt fungerande bolag. Som resultat av en lång historia av självreglering har aktiebolagslagstiftningen blivit mer som ett ramverk för reglering än som en strikt begränsande lag. Aktiebolagslagens tanke är att skydda näringslivet och tar inte i beaktande de statligt ägda aktiebolagens särdrag.

Den mest centrala transparensmekanismen i aktiebolagen är marknadens självreglering. Självregleringen fungerar bäst då marknaden sätter press på bolagen för att fungera effektivare. Aktieägaren kan alltså i teorin påverka på marknadens självreglering genom sitt eget bolag. Då staten förutsätter att sina bolag fungerar som föregångare i fråga om ansvarsfullhet och transparens kan de nya verksamhetsmodellerna och sätten spridas till andra bolag. Samtidigt måste aktieägaren dock se till att de nya verksamhetsmodellerna inte skadar bolagets marknadssituation och försvårar bolagets verksamhet. Att balansera mellan att vara informerad om verksamheten och obehörigt politiskt inblandade i verksamheten kan vara svårt.

Ansvarsutkrävningen i statligt ägda bolag är politiskt problematiskt. Eftersom statsrådet ansvarar för statligt ägda aktiebolags ägarstyrning, byts ansvariga partier och personer med jämna mellanrum. Ägarstrategin kan ändra stort mellan sittande regeringar och olika krav ställas för bolagen. Då bolagets ledning ansvarar för den operativa och företagsledningsmässiga besluten, kan det vara svårt att göra långsiktiga beslut om strategin kan ändras plötsligt. Även om ägarstyrningens komplexa förvaltningspyramid tonar ned skillnader i strategier, kan problem som exemplet i kapitel 7.2.4 visar.

Denna avhandling har visat att de transparensmekanismer som staten som aktieägare har räcker inte till för den stora skalan bolag som staten äger. Mekanismerna fungerar väl för stora företag som fungerar marknadsmässigt, men mindre bolag eller bolag som sköter specialuppgifter utan marknadsmässig konkurrens kräver bättre insyn.

Transparensmekanismerna leder till att de statligt ägda aktiebolagen spelar med samma spelregler som privatägda aktiebolag. Då en del av bolagen sköter offentliga uppgifter, bör insynen i dessa bolag vara mycket bättre. De bolag som sköter offentliga uppgifter bör jämföras med andra offentlighetsrättsliga instanser, som myndigheter, inte med privata aktiebolag. Om verksamheten skulle drivas i myndighetsform skulle mycket striktare krav i form av offentlighetslagen tillämpas på verksamheten. Att information kan

undanhållas från offentligheten på grund av verksamhetens organiseringsform är oroväckande och den klart försvårar allmänhetens möjlighet till effektiv ansvarsutkrävning.

Att nyheter om problem och missbruk i de statligt ägda aktiebolagen dyker upp med jämna mellanrum är ingen nyhet. Lagstiftaren har lämnat ett kryphål som gör det möjligt att hemligstämpla information på lösa grunder och litar för starkt på marknadens självreglering. Därmed är risken för felsteg större i bolag som saknar konkurrens från marknaden, eftersom de saknar press för förbättring av verksamheten.

8.1. Avslutande diskussion

Eftersom de statligt ägda aktiebolagen ägs av den finska staten och är vår gemensamma egendom har finländare ett intresse i hur de sköts. Vi är sedan länge vana vid förvaltningens handlingsoffentlighet och offentlighetsprincipen. Tillgång till information om förvaltningen har hjälpt Finland till att vara en av världens mest lyckliga och lyckade länder enligt många mätare, bland annat Legatum Institutes *Prosperity Index* (Legatum Institute 2019). När förvaltningsuppgifter bolagiseras faller en bit av förvaltningen utanför insynens räckhåll.

Denna avhandling har endast skrapat ytan av transparensproblematiken i aktiebolag som ägs av offentliga instanser. Eftersom problematiken är klar, bör den undersökas vidare. Statens aktiebolag är, även om den bristfälliga insynen i dem är klar, inte det största problemet i den utvidgade förvaltningen. Enligt Kommunförbundet (2020) äger de finska kommuner över 1200 aktiebolag som sköter diverse uppgifter inom kommunfältet.

Även om denna avhandling har endast skrapat ytan, anser jag att den medför ett väl motiverat tillägg till det obefintliga forskningsfältet inom transparensproblematiken i statligt ägda aktiebolag, speciellt angående bolagiserade myndighetsuppgifterna. Jag hoppas att problematiken lyfts upp mer i framtiden och skulle möjligen leda till en lagändring som skulle skilja åt marknadsmässigt fungerande aktiebolagen från de som sköter ett offentligt uppdrag. Detta eftersom de fungerar på mycket olika verksamhetssektorer med mycket varierande marknadssituationer och offentlighetens förväntningar om hur transparent verksamheten ska vara skiljer sig stort mellan ett börsbolag och ett bolag som sköter ett offentligt uppdrag i monopolställning.

Offentlighetsprincipen binder statsförvaltningen, men lagens anda sträcks inte till statens bolag.

9. Referenser

Bhose C. (2019).

Suomen valtiolle pian ennätysellinen osinkopotti. Talouselämä, 24.2.2019.

<https://www.talouselama.fi/uutiset/suomen-valtiolle-pian-ennatysellinen-osinkopotti-silla-saisi-f-35-laivueen-330-miljoonaa-kiloa-kukkakaalia-tai-11-5-miljoonaa-vappusatasta/43f4adf1-02f8-3fdd-9fc5-f62598e3ea81> hämtat 26.4.2020

Erlingsson G. O., Bergh A., Sjölin M. (2008)

Public corruption in swedish municipalities - Trouble looming on the horizon?, Local Government Studies, 34(5), 595–608.

Europeiska kommissionen (2001)

European governance – A white paper, EUR-LEX, Bryssel

Hanhivaara J. (2013)

Ministeri Heidi Hautala eroaa tehtävästään. Yle Uutiset, 11.10.2013

<https://yle.fi/uutiset/3-6877239> hämtat 26.4.2020

Hakahuhta A. (2020)

Posti-jupakan jälkinäytös. Yle Uutiset, 21.1.2020.

<https://yle.fi/uutiset/3-11163006> hämtat 26.4.2020

Harju S. (2015)

Kunnallisen toiminnan yksityistäminen ja julkisuusperiaate. Tampereen yliopistopaino Oy, Tammerfors.

Heald D. (2012)

Why is transparency about public expenditure so elusive? International Review of Administrative Sciences, 78(1), 30–49.

Järvinen J. (2019)

Analyysi: Postin Heikki Malinen törmäsi mahdottomaan tehtävään – pistä yhtiö pörssikuntoon, karsi menoja ja pidä poliitikot tyytyväisenä. Yle Uutiset, 2.10.2019.

<https://yle.fi/uutiset/3-11000919> hämtat 26.4.2020.

Karppi I. & Sinervo L. (red) (2009)

Governance - uuden hallintotavan jäsentyminen. Tampereen yliopistopaino Oy, Tammerfors.

Kauppinen L. (2019a)

Veikkaus veti kuohuttaneen radiomainoksensa pois, mutta vasta kun kampanja oli käytännössä ohi. Helsingin Sanomat, 4.8.2019

<https://www.hs.fi/talous/art-2000006194495.html>

Kauppinen L. (2019b)

Veikkauksen johtoa palkitaan taloudellisesta tuloksesta, ei vastuullisuudesta. Helsingin Sanomat, 9.8.2019.

<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006198781.html> hämtat 26.4.2020

Kommunförbundet (2020)

Tietoja kuntaomisteisista osakeyhtiöistä vuonna 2018. Kommunförbundet.

<https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntaomisteiset%20yritykset%202018.pdf> hämtat 26.4.2020.

Kooiman, J. (2003)

Governing as governance. SAGE Publications Ltd., London.

Legatum Institute (2019)

Rankings: Legatum prosperity index 2019. Legatum Institute.

<https://www.prosperity.com/rankings> hämtat 26.4.2020

Leinonen Hannu. (2016).

Laiska jättiläinen. EVA Analyysit. 30.3.2016.

https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2016/03/EVA_Analyysi_Laiska_j%C3%A4ttil%C3%A4inen_300316.pdf hämtat 26.4.2020

Lekvall P. (red) (2014)

The Nordic Corporate Governance Model. SNS Förlag, Stockholm

Lukkari J. (2019)

Pörssikomeetta neste lihottaa valtion osakesalkkua - omistuksen arvo jo yli 10 miljardia. Tekniikka & Talous, 13.3.2019.

<https://www.tekniikkatalous.fi/uutiset/porssikomeetta-neste-lihottaa-valtion-osakesalkkua-omistuksen-arvo-jo-yli-10-miljardia/8ef5b37f-e3d3-3058-ad50-e859ec787954>

March J. G. & Olsen J. P. (1995)

Democratic governance. Free Press, New York

Matei A. & Drumasu C. (2015)

Corporate governance and public sector entities. Procedia Economics and Finance, 26, 495-504.

Meklin P. (2002)

Valtiontalouden perusteet (4e uppl.). Edita Publishing Oy, Helsingfors

Merten H. (red) (2006)

Om demokratins villkor. Intellecta DocuSys, Frölunda.

Monteduro F., Hinna A. & Moi S. (2016)

Governance and corruption in the public sector: An extended literature review.

Governance and performance in public and non-profit organizations (31-51) Emerald Group Publishing Limited.

Mäenpää O. (2011).

Grunderna för god förvaltning (3e uppl.) Unigrafia, Helsingfors

- Mäenpää O. (2016)
Julkisuusperiaate (3e uppl) Talentum Media, Helsingfors
- Mähönen J. & Villa S. (2014)
Osakeyhtiö käytännössä. Talentum Media, Helsingfors
- Mähönen J. & Villa S. (2019)
Osakeyhtiö III: Corporate governance. Talentum Media, Helsingfors.
- Neuvonen R. (2017)
Oikeus julkiseen tietoon. Kauppakamari, Helsingfors
- Nevondwe L., Odeku K. O. & Raligilia K. (2014)
Ethics in the state-owned companies in the public sector: A thin line between corporate governance and ethical leadership. Mediterranean Journal of Social Sciences, 5(15), 663–668.
- OECD (2002)
Public sector transparency and accountability: Making it happen. OECD Publishing, Washington DC
- OECD (2015)
OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprises, 2015 edition. OECD Publishing, Paris
<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264244160-en.pdf?expires=1587920445&id=id&accname=guest&checksum=D27C13EC6A4ECA84322498ADC3C89018> hämtat 26.4.2020
- Rhodes R. A. W. (1996)
The new governance: Governing without government. Political Studies, 44(4), 652–667.
- Rhodes R. A. W. (2000)
Governance and public administration. Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy, Oxford University Press, Oxford
- Ryynänen A. (1991)
Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa. Lakmiesliiton Kustannus, Helsingfors
- Salonen A. (2000)
Osakeyhtiön hallituksen jäsenen huolellisuusvelvoite. Werner Söderström lakitieto, Helsingfors
- Schreier M. (2014)
Qualitative Content Analysis. The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis. Kapitel 12. SAGE Publications Ltd, London
- Solidium (2020)
Vuosikertomus 2019 Solidium Oy.
<http://www.e-julkaisu.fi/solidium/vuosikertomus-2019/mobile.html#pid=5> hämtat 26.4.2020

Statsrådet (2011)

Regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering. Statsrådets förvaltningsenhet, Helsingfors.

https://vnk.fi/documents/10616/622966/H0211_Regeringsprogrammet+f%C3%B6r+statsminister+Jyrki+Katainens+regering.pdf/cd0255ca-c734-4fdd-92ea-bfd82c0e0f62/H0211_Regeringsprogrammet+f%C3%B6r+statsminister+Jyrki+Katainens+regering.pdf?version=1.0 hämtat 26.4.2020

Statsrådet (2015)

Lösningar för Finland - strategiskt program för Juha Sipiläs regering. Statsrådets förvaltningsenhet, Helsingfors

https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_RUOTSI_YH_DISTETTY_netti.pdf hämtat 26.4.2020

Statsrådet (2019)

Ett inkluderande Finland - ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart samhälle. Statsrådets förvaltningsenhet, Helsingfors

http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161663/Ett_Inkluderande_och_kunnigt_Finland_2019_WEB.pdf?sequence=1&isAllowed=y hämtat 26.4.2020

Statsrådet (2020)

Välstånd genom ansvarsfullt ägarskap – Statsrådets ägarpolitiska principbeslut 8.4.2020. Statsrådets förvaltningsenhet, Helsingfors

https://vnk.fi/documents/10616/1108044/1korj_SVE_Periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s_08042020.pdf/d066db5d-ae70-750c-f711-fcf25d000f0e/1korj_SVE_Periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s_08042020.pdf hämtat 26.4.2020

Statsrådets kansli (2020a)

Statens innehavsandelar samt riksdagsfullmakterna 7.4.2020. Statsrådets kansli

<https://vnk.fi/sv/riksdagsfullmakter> hämtat 26.4.2020

Statsrådets kansli (2020b)

Yhtiöt. Statsrådets kansli

<https://vnk.fi/omistajaohjaus/yhtiot> hämtat 26.4.2020

Stenroos M. (2018)

Arktinen löytöretki – näin suomen valtion jäänmurtaajat löysivät ja kadottivat kansainvälisen bisneksen. Yle Uutiset, 21.11.2018 <https://yle.fi/uutiset/3-10517756>

hämtat 26.4.2020

Sundqvist V. (2013)

Sponsorikohu: Arctia Shippingin Virtaala eroaa. Yle Uutiset, 25.10.2013.

<https://yle.fi/uutiset/3-6900833> hämtat 26.4.2020.

Strömberg J. et al. (2019)

Rinne erosi, mutta jatkaa puolueen johdossa ja saanee roolin hallituksen muodostamisessa – Yle seurasi politiikan superpäivää. Yle Uutiset, 3.12.2019

<https://yle.fi/uutiset/3-11099943> hämtat 26.4.2020

von Maravic P. & Reichard C. (2003)
New Public Management and Corruption: IPMN Dialogue and Analysis. International Public Management Review, 4(1), 84–130.

Värdepappersmarknadsföreningen (2020)
Värdepappersmarknadsföreningen. Värdepappersmarknadsföreningen rf.
<https://cgfinland2.fi/sv/hemsida/> hämtat 26.4.2020

Värdepappersmarknadsföreningen (2019)
Finsk kod för bolagsstyrning corporate governance 2020.

Värdepappersmarknadsföreningen, Helsingfors
<https://cgfinland2.fi/wp-content/uploads/sites/6/2020/01/bolagsstyrningskoden-2020.pdf>
hämtat 26.4.2020